

LE RÉGIME JURIDIQUE
DES
COMITÉS D'ORGANISATION
Loi du 16 Août 1940

ESSAI D'UNE DOCTRINE JURIDIQUE

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 19 Décembre 1942, à 14 heures

PAR

Gilbert H. GEORGE

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. LOUIS ROLLAND, *Professeur*
SUFFRAGANTS { M. LAFERIÈRE, *Professeur*
 { M. LAMPUÉ, *Professeur*

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)

1942

LE REGIME JURIDIQUE
DES COMITES D'ORGANISATION

Loi du 16 Août 1940

**LE RÉGIME JURIDIQUE
DES
COMITÉS D'ORGANISATION**

Loi du 16 Août 1940

ESSAI D'UNE DOCTRINE JURIDIQUE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 19 Décembre 1942, à 14 heures

PAR

Gilbert H. GEORGE

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. LOUIS ROLLAND, *Professeur*

SUFFRAGANTS { M. LAFERIÈRE, *Professeur*
M. LAMPUE, *Professeur*

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)

1942

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

« Entre le fort et le faible, le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit ».

LACORDAIRE (1)

INTRODUCTION

Jusqu'à la guerre de 1939/40, l'intervention de l'Etat en matière économique, n'a été que fragmentaire, réduite à des mesures particulières visant des professions déterminées, et sans unité de principe (2).

La nécessité de passer d'une économie de guerre à une économie d'armistice (économie obsidionale, a-t-on pu dire très justement) (3), l'a conduit au contrôle, voire même à la direction, des forces économiques et financières de la Nation.

La loi organique du 16 août 1940, concernant l'organisation provisoire de la production industrielle et instituant le régime des Comités d'Organisation, est l'expression légale de cette nécessité.

Le système économique qu'elle instaure, rompt donc, avec le libéralisme de principe qui constituait le fondement de l'activité industrielle et commerciale antérieure.

La question se pose, et elle est d'importance, de savoir s'il tend à l'aménagement d'une économie socialiste, ou à

(1) LACORDAIRE : *Pensées diverses*, publiées par le Père Chocarne, Tome II, p. 140.

(2) Voyez P.-H. TEITGEN : *L'organisation provisoire de la production industrielle, et les principes du droit public français*. Collection Droit Social, IX, 2^e fascicule, 1941, p. 2.

(3) Voyez H. NOYELLE : *L'économie dirigée selon la loi du 16 août 1940*. Collection Droit Social, VII, 1^{er} fascicule, 1940, p. 4.

celui d'un régime corporatif. En d'autres termes, l'économie devant être dirigée, le sera-t-elle par l'Etat ou par la profession ?

A ce problème d'ordre économique, nous chercherons une solution juridique, en déterminant le régime juridique des Comités d'Organisation.

Celui-ci, en effet, n'est pas sans influence sur le résultat à atteindre, car d'après nous, le juridique est le moyen dont use le politique pour réaliser l'économique et le social. En conséquence, la technique appliquée, si elle n'est pas une fin en soi, conditionne néanmoins étroitement, cette dernière.

D'autre part, l'établissement du régime juridique des Comités d'Organisation est susceptible de présenter un intérêt positif, en intégrant cette institution dans l'ordonnement juridique du pays.

Le rappel à leur propos, des règles essentielles sur lesquelles il repose et qui correspondent à des nécessités foncières, peut contribuer à une organisation économique plus rationnelle et partant, plus solide.

Aussi bien, exposer leur régime juridique, revient à élaborer une construction juridique des comités d'Organisation.

Il nous faut, à cet effet, partant d'une analyse des textes législatifs et réglementaires qui les concernent spécialement, aboutir à une définition juridique, dont nous déduirons enfin, les conséquences logiques.

Ainsi nous sommes amenés à partager notre ouvrage en trois parties qui correspondent respectivement à chacune de ces opérations.

Dans la première partie, nous décrirons le régime juridique des Comités d'Organisation, tel qu'il résulte de la loi du 16 août 1940 et des textes ultérieurs.

Cet exposé analytique nous permettra d'envisager les règles qui président à la création et à la composition des Comités d'Organisation, qui fixent leurs attributions et moyens d'action, et enfin, qui organisent le contrôle de leur activité professionnelle et administrative.

De cet ensemble de règles, nous dégagerons non seulement les prescriptions littérales, mais encore l'esprit qui les relie

les unes aux autres et qui, par delà les nécessités du moment, désigne le but que le législateur se propose.

Par suite, nous serons à même de définir dans une deuxième partie, la nature juridique des Comités d'Organisation, de telle sorte que la définition se modèle sur la réalité juridique et sociale, tout en respectant la pensée politique qui les anime.

Celle-ci ne ressort pas toujours avec évidence de l'abondante législation et réglementation, suscitée par la nouvelle organisation économique. Elle est même ignorée (ou paraît l'être) d'une partie de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre. Il n'empêche qu'elle subsiste et que, précisément, il appartient au juriste de l'exhausser, enfin de donner un sens et une unité à des mesures en apparence hétérogènes.

Ce même principe directeur sera notre guide, dans le choix des solutions juridiques que nous déduirons de la définition préalablement établie.

Nous construirons ainsi, dans une troisième partie, le régime synthétique des Comités d'Organisation, par opposition au régime analytique, dont il constitue le complément et le symétrique.

Il comprendra successivement, la capacité juridique des Comités d'Organisation, le régime de leur personnel et de leurs finances, enfin, l'étude des recours auxquels peut donner lieu, leur activité civile et réglementaire.

Ayant ainsi déterminé le régime juridique des Comités d'Organisation, nous serons à même de conclure quant à la forme immédiate et future que le Gouvernement entend donner à notre économie.

PREMIERE PARTIE

RÉGIME ANALYTIQUE
DES COMITÉS D'ORGANISATION

CHAPITRE PREMIER

CRÉATION — COMPOSITION

Dans le rapport au Maréchal de France qui précède le texte de la loi du 16 août 1940 (1) concernant l'organisation provisoire de la production industrielle, il est dit notamment, après qu'ait été souligné l'effort nécessaire pour réorganiser l'économie en fonction de la situation nouvelle : « Il serait vain d'attendre l'adaptation ainsi indispensable, du libre jeu des intérêts en présence... l'on ne saurait même se fier à un effort d'organisation laissé à la libre initiative des industriels intéressés... seul l'Etat dispose de moyens d'action et d'autorité immédiatement efficaces, il se doit d'agir énergiquement et sans délai ».

Par ce texte, les auteurs de la loi affirment d'une part, la nécessité d'une action rapide, d'autre part, l'insuffisance de l'initiative privée pour aménager la production bouleversée par les événements de juin 1940.

Le principe ainsi posé et justifié de l'immixtion de l'Etat dans le domaine économique, trouve son expression légale dans l'art. 2, § 1 de la loi du 16 août, qui dispose : « ...il sera créé, dans chaque branche d'activité industrielle ou commerciale dont la situation rendra cette création nécessaire, un Comité d'Organisation ».

L'article 8 indique d'autre part, que l'institution du Comité d'Organisation aura lieu par arrêté ministériel, et l'art. 3, que sa composition sera fixée par décret contresigné

(1) *J. O.* 18 VIII 1940. Rect. *J. O.* 14 IX 1940. V. infra en annexe.

par le ministre, Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, ou par le Secrétaire d'Etat auquel ressortit la branche d'activité considérée (art. 9).

Sur les neuf articles que comporte son texte, la loi du 16 août 1940 ne contient aucune autre disposition concernant la création et la composition des Comités d'Organisation. Le rapport au Chef de l'Etat explique ce laconisme : l'urgence du problème à résoudre ne permet pas de fixer dès l'abord, avec précision, les limites du champ d'application des mesures édictées. Par suite, il est essentiel de « définir un cadre susceptible d'être adapté, suivant les circonstances et les besoins du moment, aux diverses caractéristiques des différentes branches d'activités ».

Nous aurons au cours des pages suivantes, l'occasion de retrouver ce trait d'extrême malléabilité des dispositions de la loi étudiée. Celle-ci s'apparente, non pas à un moule, mais à une argile, susceptible de se modeler d'après les circonstances non seulement de temps et de lieu, mais encore, politiques. Ceci nous explique la raison pour laquelle la carte de l'organisation professionnelle se présente sous l'aspect d'une mosaïque dont toutes les pièces diffèrent les unes des autres par la nature, le volume, la couleur et non comme un damier, aux figures géométriques et semblables.

L'absence voulue de toute précision dans la loi du 16 août 1940 laisse de ce fait, à l'administration une extrême liberté. Non seulement, elle est seule compétente pour instituer les nouveaux groupements professionnels, mais encore, elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'opportunité de leur création, fixer leur champ d'activité, et déterminer leur structure interne.

Cette observation fournit la matière et la mesure des règles qui président à l'institution et à la composition des Comités d'Organisation. Nous les étudierons en considérant successivement la compétence, la forme, les motifs, l'objet et les mobiles qui les légitiment. En terminant, nous examinerons dans quelle mesure, l'administration peut modifier ou abroger ces actes de création et d'organisation.

*
**

La décision portant création ou désignant les membres d'un Comité d'Organisation pose un triple problème de compétence. Quel est l'organe administratif qualifié pour prendre une telle décision ? En second lieu, quelle branche d'activité professionnelle ce dernier peut-il doter d'un Comité d'Organisation ? Enfin, troisièmement, problème de compétence « *ratione loci* » ; quelle partie du territoire est soumise à la juridiction du Comité ainsi créé ?

D'après la lettre du texte de la loi du 16 août 1940, les ministres sont habilités à instituer les Comités d'Organisation (art. 8 et 9) mais seul le Chef de l'Etat, est compétent pour fixer leur composition.

Or, dans la pratique, on constate que la très grande majorité des Comités d'Organisation ont été créés par décrets (2), et que les membres d'un certain nombre d'entre eux ont été nommés par arrêtés (3).

Le Chef de l'Etat peut-il déléguer à ses subordonnés, les attributions que la loi lui réserve expressément ? Peut-il, à l'inverse, exercer les pouvoirs qu'elle leur a dévolus ?

Depuis l'acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du Chef de l'Etat français, la confusion organique du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif se trouve

(2) V. not. :

C. Gal. d'org. de l'industrie du cuir. Déc. 29 oct. 1940. *J. O.* 3 XI 1940.

C. Org. des indus. et du Commerce des produits pharmaceutiques. Déc. 9 janv. 1941. *J. O.* 14 I 1941, rect. *J. O.* 11 II 1941 et 24 III 1941.

C. Org. des produits de carrière et de dragage. Déc. 29 déc. 1940. *J. O.* 31 XII 1940.

C. Org. des professions de la publicité. Déc. 18 juil. 1941. *J. O.* 26 8 1941.

(3) V. Not. :

C. Org. Ind. et Com. de la laine. Arrêté du 27 oct. 1940. *J. O.* 31 X 1940.

C. Org. Ind. et Com. du coton. Arrêté du 27 oct. 1940. *J. O.* 31 X 1940.

C. Org. Ind. et Com. de la Soie. Arrêté du 27 oct. 1940. *J. O.* 31 X 1940, rect. 1 XI 1940.

C. Org. Ind. du thermalisme. Arrêté du 3 avr. 1941. *J. O.* 27 IV 1941.

C. Org. de l'Ind. Hôtelière. Arrêté du 27 oct. 1940. *J. O.* 5 XI 1940.

C. Org. des transports par navigation intérieure. Arrêté du 12 nov. 1940. *J. O.* 23 XI 1940.

C. Org. des transports routiers. Arrêté du 19 oct. 1940. *J. O.* 30 X 1940.

réalisée. Toutefois, les décisions prises par le Maréchal Pétain en tant qu'organe exécutif, ne sont ni du point de vue matériel, ni du point de vue formel, équivalentes à celles qu'il promulgue en qualité d'organe législatif.

Notamment, il exerce le pouvoir législatif en Conseil des Ministres et les décrets qui en résultent, sont exécutoires comme lois de l'Etat. A l'inverse de ceux pris comme Chef du pouvoir exécutif, ces décrets ne sont pas soumis au contrôle juridictionnel de la légalité et ne peuvent être modifiés ou abrogés que par un décret de même nature, c'est-à-dire pris en Conseil des Ministres et publié comme loi.

De ce fait, il ne peut être sans illégalité, contrevenu par décret simple aux dispositions de ces lois, illégalité fondée non seulement sur la violation d'un de ces « décrets-lois », mais encore sur la méconnaissance du principe de droit public : « Legem portere quam fecisti » (4).

Il en est ainsi lorsque les décrets créant un Comité d'Organisation délèguent au Ministre intéressé, la compétence d'en nommer les membres par arrêté (5). Comme le dit M. J. Barthélemy : « une compétence n'est pas un droit dont on dispose, elle est un devoir que l'on doit remplir soi-même, dans les conditions fixées par la constitution (ou par la loi) » (6).

Cette compétence attribuée par la loi du 16 août 1940 au Chef de l'Etat, se justifie de par l'importance qu'attache le législateur, à la désignation des dirigeants des Comités d'Organisation. L'examen des attributions et pouvoirs qui leur sont dévolus, nous permettra de mieux saisir la portée de cette disposition et de regretter qu'il y ait été maintes fois

(4) Ces observations s'appliquent également au pouvoir législatif exercé par le Chef du Gouvernement. (Actes constitutionnels 12 et 12 bis des 17 et 26 novembre 1942).

(5) V. Not. :

C. Gal. Org. Textile. Décret 26 oct. 1940. *J. O.* 30 X 1940, rect. *J. O.* 21 XI 40.

C. Gal. Org. Cuir. Déc. 29 oct. 1940. *J. O.* 3 XI 1940.

C. Gal. Org. Commerce. Déc. 4 mai 1941, 17 juil. 1941. *J. O.* 7 V 41, 20 V 41, 25 VII 41.

C. Org. Manutention dans les ports maritimes. Déc. 12 nov. 1940. *J. O.* 23 XI 1940.

C. Org. agences et bureaux de voyage. Déc. 24 déc. 1940. *J. O.* 3 I 1941.

(6) J. BARTHELEMY : *Précis de Droit Constitutionnel*, 4^e édit., Paris, 1938, p. 378.

dérégé. L'illégalité des arrêtés portant nomination nous paraît, en conséquence, résulter autant de la violation de l'esprit du texte, que de sa lettre.

En est-il de même des décrets portant création ? Assurément non, car ceux-ci sont contresignés par le Ministre qualifié pour prendre l'arrêté et qui, de ce fait, ne se dessaisit pas de la compétence que lui attribue la loi.

Celle-ci limite par l'article 2, § n°-1, son champ d'application à l'activité industrielle et commerciale, excluant ainsi les professions agricoles et libérales.

De fait, les lois des 2 décembre 1941 et 27 février 1942 ont aménagé l'organisation corporative agricole ; celles des 27 juillet 1940, 13 août 1940 et 13 mars 1941, respectivement : l'organisation des groupements professionnels laitiers, forestiers et la corporation des pêches maritimes.

De même, les professions libérales ont fait l'objet de textes particuliers, tels que : la loi du 10 septembre 1942 instituant l'ordre des médecins, la loi du 16 juin 1941 portant réorganisation du notariat en France, — celles des 11 septembre 1941 et 9 septembre 1942 concernant l'exercice de la pharmacie, — et enfin, les lois des 8 et 31 décembre 1941 réglementant respectivement, les professions d'architectes et d'agréés (7).

Limitée quant aux activités professionnelles qu'elle régit, la loi du 16 août 1940 l'est également « ratione loci ». Cette limitation résulte de l'application des textes déterminant la compétence législative dans l'espace : d'une part, en matière coloniale, d'autre part, pour la métropole, en ce qui concerne les territoires occupés (8).

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 formule les règles qui s'imposent au législateur colonial. Il distingue entre les vieilles colonies (Guadeloupe, Martinique et la Réunion) qui sont soumises en principe au Chef de l'Etat exerçant le pouvoir législatif (acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940) et les autres, qui sont soumises au régime des décrets. Ces deux modes législatifs ont été concurremment utilisés, pour l'organisation professionnelle hors de la Métropole.

(7) Loi 3 février 1942 complétant L. 31 décembre 1941 instituant l'ordre des architectes.

(8) V. en outre déc. 6 août 1942 (J. O. 27 X 1942). C. O. presse, dont la circonscription est limitée à la zone non occupée.

Tout d'abord, un décret du 26 octobre 1940 a étendu à l'Afrique du Nord les dispositions de la loi du 16 août 1940 et la compétence des Comités d'Organisation. Ce décret est resté sans application en Algérie, bien qu'il y fût immédiatement exécutoire, après son insertion au *Journal Officiel*. En Tunisie et au Maroc, il ne pouvait avoir force obligatoire, sans une disposition identique prise par le souverain local possédant sur l'ensemble de son territoire, la compétence législative (9). C'est ainsi que le Dahir du 9 décembre 1940 est venu réglementer l'activité des groupements économiques au Maroc.

Quant à l'Algérie, le Gouverneur Général, en vertu de la loi du 20 septembre 1940 lui conférant en matière économique des pouvoirs exceptionnels, a, par arrêté du 7 avril 1941, réglementé l'organisation de la production industrielle, de façon autonome.

Dans le but, toutefois, de réaliser les bases d'une liaison permanente entre les organismes professionnels métropolitains et algériens, il a paru souhaitable aux pouvoirs publics, de transposer plus étroitement, les dispositions adoptées dans la Métropole. En conséquence, et fondé sur ce principe, le décret du 13 juin 1942 organise provisoirement la production industrielle en Algérie, et abroge, en ce qui la concerne, le décret précité, du 26 octobre 1940.

D'autre part, nos autres colonies sont, par les lois des 6 décembre 1940 et 5 mars 1941, (complétées par le décret du 25 mars 1941 et les arrêtés des 25 mars et 8 avril 1941) dotées d'une organisation professionnelle indépendante de celle de la Métropole et de l'Afrique du Nord (10).

(9) ROLLAND et LAMPUÉ : « *Législation Coloniale* ». Paris, 1938, p. 196.

(10) Il a été créé un Comité Central des Groupements Professionnels Coloniaux chargé de coordonner et de contrôler l'activité des 6 groupements suivants :

- 1° Grpt des productions agricoles et forestières.
- 2° » » industrielles.
- 3° » » minières.
- 4° » du commerce.
- 5° » du transport.
- 6° » du crédit.

Ces groupements (créés par Arrêtés du 8 avr. 1941, *J. O.* 18 IV 41) comportent le nombre de sections et de sous-sections nécessaires à

Enfin, les départements du Nord et du Pas-de-Calais échappent momentanément au champ d'application de la loi du 16 août 1940. Ils sont soumis à l'autorité législative du Gouverneur Militaire pour la Belgique et le Nord de la France.

En vertu des pouvoirs reçus de ce dernier, le Commandant Militaire pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais a pris une ordonnance en date du 3 juillet 1941, complétée par l'ordonnance du 3 octobre 1942 (11), rendant exécutoire et complétant l'ordonnance du Commandant en Chef de l'Armée, du 27 mai 1940, relative à la réglementation des produits industriels, (acte fondamental des Comités d'Organisation).

Aux termes de cette ordonnance, qui reprend dans ses principales dispositions, celles de la loi du 16 août 1940, il peut être institué dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, par branche industrielle ou commerciale, un Comité d'Organisation chargé de diriger la production industrielle et d'assurer la plus grande productivité.

Le Commandant de l'Oberfeldkommandantur 670, par ordonnance, crée les Comités d'Organisation, en nomme le directeur responsable placé sous son contrôle ou celui d'un chargé d'affaires. Les mesures à prendre d'une importance fondamentale sont, dans tous les cas, soumises à l'approbation de l'Oberfeldkommandantur.

Le Directeur du Comité peut, après avoir entendu le

l'exercice d'activités particulières (art. 3, loi 5 3 41) et constituent autant de Comités d'organisation (art. 1, déc. 25 III 41).

Le Comité Central, sous l'autorité et les directives du Secrétaire d'Etat aux Colonies, établit les programmes de production et d'exportation, et propose au ministre les règles propres à améliorer les conditions techniques, économiques et commerciales de la production coloniale (art. 7, loi du 6 XII 1940).

Les groupements sont administrés par un Président, assisté de Vice-Présidents et d'un bureau consultatif, composé de Présidents de sections. Ce Président assure l'exécution des décisions du Comité Central.

On peut donc comparer ce dernier à un Comité Général d'Organisation Métropolitain, en observant, toutefois, qu'à l'inverse de ceux-ci, il n'a pas de pouvoir propre de décision (c. f. inf. chap. IV).

(11) Bulletin Officiel contenant les ordonnances du Oberfeld Kommandant pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais, des 24 juil. 1941 et 16 oct. 1942.

comité consultatif, procéder à la réquisition des services personnels et des entreprises et sur sa proposition, le Préfet du Nord décide du montant des indemnités à allouer. Enfin, sans préjudice d'une amende pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel et versée au profit de l'Etat français, toute personne qui contrevient intentionnellement ou par négligence à une décision prise en vertu de l'ordonnance, et de ses dispositions complémentaires ou d'exécution, encourt une amende et l'emprisonnement, ou l'une des deux peines seulement (12).

Ainsi délimité dans le domaine économique comme sur le plan territorial, le champ d'application de la loi du 16 août 1940 n'en demeure pas moins vaste puisqu'il a été créé près de 140 Comités d'Organisation, nombre qui ne semble pas constituer encore une limite supérieure. Les 2/3 environ d'entre eux relèvent du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, le 1/3 restant ressortit aux différents secrétariats d'Etat : Communications, Agriculture et Ravitaillement, Finances, Air, Marine, Education Nationale, Santé et Présidence du Conseil (13).

(12) Pour les Ctés Org. créés en application de ce texte, voir notamment B. O. des 26, 28, 29 juil. 1941 et 25 sept. 1942.

(13) Relèvent notamment :

1° du *Secrétariat d'Etat aux Communications* :

- C. O. Agences et Bur. de Voyages.
- C. O. Groupages des marchandises c/ ch. de fer et s/ route.
- C. O. Industrie Hôtelière.
- C. O. Manutention ports maritimes.
- C. O. Transp. par navig. intérieure.
- C. O. Transp. routiers.
- C. O. Voies ferrées intérêt local.

2° du *Secrétariat d'Etat à l'Agriculture* :

- C. O. Aliments composés et mélassés destinés au bétail.
- C. O. Brasserie Malterie et Commerce des Houblons.
- C. O. Cidres, eaux de vie de cidre.
- C. O. Distillerie utilisant des matières d'origine agricole.
- C. O. Meunerie.
- C. O. Ind. de la paille ouvrée.
- C. O. Semeurs, graines et plantes.
- C. O. Sucrierie de betteraves.

3° du *Secrétariat d'Etat au Ravitaillement* :

- C. O. Biscuiterie, pâtisserie industr.
- C. O. Conserves alimentaires.
- C. O. Beurres.

*
* *

Les règles de compétence que nous venons de dégager entraînent une règle de forme, résultant du mode d'expression de la volonté en fonction de l'organe qui la manifeste (décret ou arrêté). Mais, c'est la seule qui s'impose à l'administration, car la loi du 16 août 1940 lui laisse toute latitude quant à la procédure à observer pour créer les Comités d'Organisation.

L'article 3 prévoit bien la consultation éventuelle des organisations professionnelles de la branche d'industrie ou de commerce considérée, préalablement à la désignation des membres du Comité. Mais, ce n'est là qu'une mesure facultative, inspirée par des considérations essentiellement politiques et pratiques, et dont l'inobservation ne saurait constituer un vice de forme susceptible d'entacher la décision portant nomination, d'excès de pouvoir.

Certains décrets ont cependant transformé cette faculté en obligation, en édictant : « Le Président responsable et les membres de la Commission sont nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat au ravitaillement, et choisis sur proposition des organismes professionnels intéressés » (14). En ce cas, serait illégale et sujette à annulation, la nomination de membres n'ayant pas été proposés à l'agrément du Ministre par les associations professionnelles pré-existantes.

Observons enfin, que seuls, les organes du Comité doivent

4° *du Secrétariat d'Etat aux Finances :*

C. O. Assurances et Capitalisation.

C. O. Banque, entreprises, et établissements financiers.

5° *du Secrétariat d'Etat à l'Air :*

C. O. Industrie de l'Aéronautique.

6° *du Secrétariat d'Etat à la Marine :*

C. O. Construction navale.

C. O. Conserves de poissons.

7° *du Secrétariat d'Etat à l'Education Nationale :*

C. O. Arts graphiques et plastiques.

C. O. entreprise de spectacles.

8° *du Secrétariat d'Etat à la Santé :*

C. O. Maisons de santé privées.

C. O. Industries du Thermalisme.

9° *Présidence du Conseil :*

C. O. Industrie Cinématographique.

(14) C. O. de la Levure. Déc. du 16 mars 1940. J. O. 19 III 40.

être nommés par le Chef de l'Etat en vertu de l'article 3. Par organes, on doit comprendre les membres dirigeants dont la volonté exprime directement celle de la Profession constituée par l'ensemble des ressortissants. Nous aurons l'occasion de préciser les pouvoirs de ces organes quant à la nomination du personnel d'administrateurs et de techniciens, nécessaire au fonctionnement du Comité. Notons dès à présent que, d'après un certain nombre de textes, une partie de ce personnel est nommée sur proposition du Président ou du Comité, soit par le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, soit avec l'agrément du Secrétaire Général à l'Industrie et au Commerce Intérieur, soit encore avec celui du Commissaire du Gouvernement (15).

Ces dispositions restrictives de l'autonomie des Comités d'Organisation sont parfaitement légales, en raison du pouvoir discrétionnaire que la loi du 16 août 1940 a entendu laisser aux pouvoirs publics.

Ce même pouvoir discrétionnaire explique la raison pour laquelle l'opportunité de la création d'un Comité d'Organisation est laissée à l'approbation du Gouvernement, qui dispose également d'une semblable liberté, pour organiser la structure interne des Comités.

L'institution de ceux-ci n'a pas été l'œuvre d'un jour, mais s'est échelonnée sur plus de deux ans, le premier Comité créé, étant celui de l'Industrie et du Commerce de l'Automobile et du Cycle, par décret en date du 30 septembre 1940.

(15) V. comme exemple de membres des commissions consultatives ou techniques, des sections d'étude et des bureaux de groupe nommés avec l'agrément :

- a) *du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle* :
C. O. Industries du bois. Déc. 22 janv. 1941. *J. O.* 25 I 41.
- b) *du Secrétaire Général à l'Industrie et au Commerce intérieur* :
C. O. construc. des appareils de levage. (Déc. du 21 janv. 41. *J. O.* 24 I 41).
C. O. grosse forge et gros emboutissage. (Déc. du 3 janv. 41. *J. O.* 8 I 41).
- c) *du Commissaire du Gouvernement* :
C. O. parfumerie et des commerces qui s'y rattachent. (Déc. du 17 avr. 41. *J. O.* 26 IV 41).
C. O. indus. et commerce produits pharmaceutiques. (Déc. du 9 janv. 41. *J. O.* 14 I 41).

D'autre part, il n'existe pas de schéma-type de Comité d'Organisation. Se conformant en cela à la pensée du législateur, l'administration s'est attachée par des dispositions extrêmement diverses, à respecter le caractère propre de chaque profession et branche d'activité dans l'organisation dont elle les dote : d'où l'aspect hétérogène de l'ensemble qui nous a fait le comparer à une mosaïque.

Le premier élément de diversité réside dans la notion de branche d'activité, susceptible des acceptions les plus variées. Selon que les professions présentent un caractère d'intégration plus ou moins prononcé, les Comités d'Organisation réunissent toutes les entreprises échelonnées au long du cycle économique, de l'industrie extractrice ou productrice, au commerce de détail, en passant par les différents stades de transformation et incorporant en outre, les fabrications annexes et connexes (16).

L'ampleur de ces Comités est telle, qu'elle a nécessité leur subdivision en comités particuliers à chaque catégorie d'activité. On a ainsi réalisé une décentralisation à l'intérieur d'un comité d'ensemble, appelé Comité Général.

Par ailleurs, existent également des comités généraux qui s'apparentent, d'après nous, à de véritables fédérations de Comités. Ce sont ceux (17) qui laissent à chacun des comités composant, une autonomie absolue et se contentent de régler les questions d'intérêt commun à l'ensemble des Comités membres.

Enfin, et c'est la forme la plus généralisée, la branche d'activité s'identifie avec la profession, et les Comités groupent les entreprises de même activité, soit quant à la matière

(16) V. not. :

C. Gal. O. Industries textiles. Déc. 26 oct. 1940. *J. O.* 30 X 40, rect.
J. O. 21 nov. 40.

C. Gal. O. industries du cuir. Déc. 29 oct. 1940. *J. O.* 3 XI 40.

C. Gal. O. indus. du papier et carton, Déc. 23 janv. 41. *J. O.* 25 I 41.

C. Gal. O. Corps gras d'origines végétale et animale. Déc. 13 juil. 41.

J. O. 18 VII 41, rect. *J. O.* 17 X 41.

(17) V. not. :

C. Gal. O. Industries de la Mécanique. Déc. 11 déc. 40. *J. O.* 12 XII 40, mod. Déc. 27 mars 41. *J. O.* 31 III 41. Décision Minist. 19 sept. 41. *J. O.* 25 IX 41, Déc. 31 mai 42. *J. O.* 9 VI 42.

travaillée (18), soit quant à l'identité de fabrication (19), ou de fonction (20).

Différents par l'étendue de leur domaine d'action, les Comités d'Organisation le sont également par leur structure interne. Etant essentiellement des organismes de direction, ils doivent obligatoirement comporter des organes de décision et des organes d'exécution. Ils peuvent, en outre, être dotés d'organes consultatifs. L'administration a donc le choix entre trois solutions possibles : constituer des comités pourvus des trois catégories d'organes, supprimer l'organe consultatif en conservant les organes de décision et d'exécution, enfin, confier au même organe les pouvoirs de décision et d'exécution.

De fait, elle les a pratiquées toutes trois. La majeure partie des comités comprend un organisme délibérant : comité, commission, conseil, etc... chargé de prendre les décisions, et un agent ou organe, titulaire de ce que nous appellerons le pouvoir exécutif du Comité, qui assure leur application et prend les mesures nécessaires (21). Ce rôle est généralement confié au Président, parfois à un Vice-Président ou à un Délégué général.

D'autres Comités sont pourvus, à côté du collège délibé-

(18) V. not. :

C. O. Travail des Métaux. Déc. 27 janv. 41. *J. O.* 29 I 41.

C. O. Industries du bois. Déc. 22 janv. 41. *J. O.* 25 I 41.

C. O. Industries de la paille ouvrée. Déc. 28 déc. 1941.

(19) V. not. :

C. O. Industries Chimiques. Déc. 9 nov. 1940. *J. O.* 13 XI 40.

C. O. Industries du Tube acier. Déc. 11 déc. 40. *J. O.* 12 XII 40.

C. O. Machinisme agricole. Déc. 9 janv. 41. *J. O.* 10 I 41.

(20) V. not. :

C. O. des Prof. de la Publicité. Déc. 18 juil. 41. *J. O.* 26 8 41.

C. Gal. O. du Commerce. Déc. 4 mai 41 et 17 juil. 41. *J. O.* 7 et 20 V 41, 17 VII 41.

C. O. Agences et bureaux de voyages. Déc. 24 déc. 40. *J. O.* 3 I 41. (Sup. Note 4).

C. O. Maisons de santé privées. Déc. 29 nov. 41. *J. O.* 4 XII 41.

(21) V. not. :

C. O. Cce Métaux non ferreux. Déc. 6 mars 41. *J. O.* 7 III 41.

C. O. Industries des demi-produits non ferreux. Déc. 3 janv. 41 et 5 juin 42. *J. O.* 8 I 41, 7 VI 42.

C. O. Bâtiment et travaux publics. Déc. 5 déc. 40. *J. O.* 6 XII 40.

C. O. Construction navale. Déc. 27 déc. 40. *J. O.* 17 I 41.

C. O. Optique et appareils précision. Déc. 8 déc. 40. *J. O.* 11 XII 40.

rant, d'une ou plusieurs commissions consultatives dont l'avis est requis, soit à raison de l'importance ou de la nature de la question à résoudre, soit eu égard à l'autorité qui la soumet (22). Ces consultations, le plus souvent facultatives, sont parfois rendues obligatoires pour certaines catégories de sujets (23).

Enfin, plus du tiers des comités comprend ceux dans lesquels les fonctions de décision et d'exécution sont cumulées, non par un collège, mais par un seul organe : Président ou Directeur. La coutume les a qualifiés de « Comités à forme directoriale » par opposition aux « Comités à forme collégiale » que nous venons d'examiner, et ce, à raison du titre de Directeur donné le plus souvent à l'organe omnipotent (24).

Un certain nombre d'auteurs ont jugé illégale cette catégorie de Comités en énonçant que :

« L'article 3 de la loi du 16 août 1940 laisse bien à un décret le soin de fixer la composition des Comités, mais vise « les membres » de ce Comité... D'où l'on peut déduire que la loi n'a jamais envisagé que les Comités composés de plusieurs membres et non d'un seul, ce qui est conforme au bon sens » (25).

Cette remarque tirée de la lettre même de la loi est infirmée par le texte des décrets incriminés. Ceux-ci n'y dérogent

(22) V. Not. :

C. O. Industrie Céramique. Déc. 27 déc. 40. *J. O.* 29 XII 40.

C. O. Production du sel. Déc. 2 fév. 41. *J. O.* 5 II 41.

C. O. Aluminium et Magnésium. Déc. 27 déc. 40. *J. O.* 29 XII 40.

C. O. Vente et distribution du matériel électrique et radioélectrique. Arrêté 19 sept. 41. *J. O.* 29 IX 41.

(23) V. Not. :

C. O. Brosserie, tabletterie et des indus. connexes. Déc. 30 janv. 41. *J. O.* 2 II 41.

C. O. Artc. Sports, de jeux, et jouets. Déc. 5 fév. 41. *J. O.* 8 II 41.

C. O. Ind. et Métiers d'art. Déc. 20 janv. 41. *J. O.* 5 II 41.

C. O. Ind. et Commerce de la Musique. Déc. 12 mars 41. *J. O.* 16 III 41.

(24) V. Not. :

C. O. Ind. et Commerce explosifs. Déc. 27 mars 41. *J. O.* 31 3 41.

C. O. Importation charbonnière. Déc. 9 nov. 40. *J. O.* 11 XI 40.

C. O. Ind. Aéronautique. Déc. 11 août 41. *J. O.* 15 VIII 41.

C. O. Combustibles solides pour gazogènes. Déc. 17 juil. 41. *J. O.* 15 VIII 41.

(25) CROQUEZ : *L'Organisation Professionnelle*. Paris, 1941, p. 10.

pas en effet, car unanimement, ils établissent : « Le Comité comprend, d'une part, un directeur responsable... d'autre part, un Comité consultatif composé, etc... » (26).

Effectivement, tous les Comités à forme directoriale sans exception, comprennent à côté du Président ou Directeur cumulant les pouvoirs de décision et d'exécution, une ou plusieurs Commissions Consultatives dont ils sont tenus de demander l'avis, sans d'ailleurs être obligés de le suivre, avant de décider ou d'agir dans un sens déterminé.

Par conséquent, ces Comités comprennent effectivement la pluralité de membres qu'exige l'analyse grammaticale du texte.

Nous ne pensons pas davantage que cette forme de Comité viole l'esprit de la loi, à défaut de sa lettre (27). En effet, l'exposé des motifs qui la précède insiste avec force à différentes reprises, sur le souci d'autorité qui préside à la nouvelle organisation professionnelle qu'elle instaure.

Or, la confusion des fonctions de décision et d'exécution en un seul homme, représente l'expression maximum du principe d'autorité voulu par les auteurs de la loi, de leur propre aveu.

Il ne nous appartient pas de déterminer dans quelle mesure pratiquement, cette formule est heureuse. Il nous suffit, pour l'objet de cet ouvrage, d'avoir établi qu'elle était légale.

Indépendamment des organes d'autorité, les Comités d'Organisation comprennent des organismes d'étude ou de gestion, constitués à titre permanent ou temporaire, par nature de question ou branche professionnelle. Ce sont soit des bureaux de groupe, soit des sections d'étude ou de travail,

(26) V. not. :

C. O. Ind. Montre. Déc. 27 nov. 1940 et 30 janv. 41. *J. O.* 29 XI 40 et 4 II 41.

C. O. Ind. Cinématographique. Déc. 2 déc. 40 et 12 nov. 41. *J. O.* 4 XII 40 et 27 XI 41.

C. O. Ind. Verre et commerce qui s'y rattache. Déc. 11 déc. 40 et 5 janv. 42. *J. O.* 12 XII 40 et 8 II 42.

(27) En sens cont. Cf. P.-H. TEITGEN : *L'organisation provisoire de la production industrielle et les principes du droit public français*. Collection Droit Social, N° 9, 2^e Fasc., 1941.

dont le nombre et la nature varient en fonction de la diversité des professions intégrées au Comité (28).

Il est, en outre, fait parfois appel à des techniciens étrangers au Comité, mais dont l'avis est requis en raison de leur compétence. C'est ainsi que le Comité d'Organisation des Exploitations Frigorifiques prend l'avis d'un expert biologiste et d'un représentant du Comité d'Organisation des Machines Thermiques (29). De même, le Comité d'Organisation des Articles de Sports, de Jeux et de Jouets consulte un délégué du Commissariat à l'Education Générale et aux Sports, et un délégué du Secrétariat d'Etat à la Santé (30).

Cette rapide description de quelques-unes des modalités adoptées par l'administration pour constituer les Comités d'Organisation, ne donne qu'une vue très incomplète des multiples solutions intervenues. Aussi bien, un volume n'y suffirait pas, car chaque Comité ou presque est un cas particulier. Nous nous sommes efforcés de faire apparaître les innombrables solutions que rendait possible la combinaison des différents éléments de décision, d'exécution, d'étude et de gestion.

Les pouvoirs publics les rassemblent en fonction du caractère propre à chaque branche industrielle ou commerciale. Ils bénéficient en cela, comme en matière de création ou de nomination, d'une liberté extrême.

Celle-ci toutefois, ne doit pas s'interpréter comme une possibilité d'agir en un sens arbitrairement choisi. L'administration est, au contraire liée, tant dans l'institution des

(28) V. not. : comme exemples de C. O. comprenant des :

a) *sections de travail* :

C. O. branche huilerie. Déc. 13 juil. 41. *J. O.* 18 VII 41, rect. *J. O.* 17 X 41.

C. O. teinturerie et blanchisserie. Déc. 27 juin 41. *J. O.* 28 VI 41.

b) *bureaux de groupes* :

C. O. Mach. Thermiques. Déc. 9 nov. 40 et 24 mai 41. *J. O.* 13 XI 40 et 28 V 41.

C. O. Ind. Fonderie. Déc. 9 nov. 40. *J. O.* 13 XI 40.

c) *comités de groupe* :

C. O. Tréfilage, étirage, laminage à froid. Déc. 9 janv. 41. *J. O.* 10 I 41.

(29) C. O. expl. Frigo. Déc. 15 juil. 41. *J. O.* 3 IX 41.

(30) C. O. Art. Sport, jeux et jouets. Déc. 5 fév. 41. *J. O.* 8 II 41.

Comités d'Organisation, que dans la désignation de leurs membres, par le but que se propose le législateur, ce but étant dominé par la notion d'intérêt public.

Serait donc illégale la création d'un comité inspirée par des fins personnelles et pour la satisfaction d'intérêts particuliers. Par exemple, il n'est pas impossible que le découpage des activités professionnelles en domaines d'attributions des Comités d'Organisation et par voie de conséquence, le rattachement d'une entreprise à l'un ou l'autre Comité, présente le même intérêt, et partant les mêmes possibilités de dommages, que le découpage des communes en circonscriptions électorales. Il en serait de même des dispositions ayant trait soit à la désignation des membres, soit à l'organisation interne d'un Comité.

Dans la mesure où l'intention de l'administration ressortirait des pièces du dossier joint à la requête, le Conseil d'Etat serait en mesure d'annuler la décision pour détournement de pouvoir.

*
* *

Il nous reste à déterminer dans quelles mesures, les actes de création et de composition des Comités d'Organisation peuvent être soit abrogés, soit modifiés.

A ce propos, nous devons distinguer l'acte de création, de celui par lequel sont nommés les membres du Comité. Le premier s'analyse en un acte-règle, ayant une portée générale, impersonnelle et obligatoire et créant de ce fait des situations objectives. Les pouvoirs publics ne sont donc pas liés par le principe de l'intangibilité des situations individuelles et peuvent, en conséquence, modifier le contenu, voire même abroger l'acte initial.

De fait, l'administration a eu maintes fois l'occasion, soit d'ajouter ou de supprimer des dispositions aux décrets créant les Comités d'Organisation et touchant leur compétence, leur organisation ou leur composition, soit de supprimer un Comité et d'intégrer sa branche d'activité à celle d'un Comité voisin (31).

(31) V. not. comme exemple :

1° de modification apportée : au champ d'activité, et à la composition d'un Comité :

En appliquant à cette espèce les principes généraux de droits publics dégagés par M. Jèze, on doit admettre que ces modifications ou abrogations, n'entraîneraient la responsabilité pécuniaire de l'Etat que dans les cas où elles porteraient atteinte à des droits acquis.

Par contre, l'acte portant nomination des membres des Comités d'Organisation est un acte subjectif, à portée individuelle, et le principe est bien établi en jurisprudence comme en doctrine, de l'irrévocabilité des actes réguliers individuels (32).

Toutefois, l'administration pourra procéder à de nouveaux actes qui créeront des situations nouvelles, se substituant aux précédentes, mais ces actes devront être dans la forme et dans le fond, rigoureusement symétriques à l'acte initial.

Notons qu'en dépit de son pouvoir discrétionnaire l'administration ne pourrait procéder à la révocation sans motif légitime, d'un membre de Comité d'Organisation. Celui-ci possède, de par sa nomination, un droit acquis de sa fonction, et il lui appartiendrait, le cas échéant, d'établir l'illégalité de la révocation, fondée soit sur l'inexistence des motifs, soit sur la violation de la loi ou le détournement de pouvoirs.

C. Gal. O. Industries de la Mécanique. Déc. de Création 11 déc. 1940. *J. O.* 12 XII 40, mod. par déc. 27 mars 41. *J. O.* 31 III 41, mod. par déc. 31 mai 42. *J. O.* 31 V 42.

C. O. Peintures, vernis pigments broyés : Création Déc. 9 nov. 1940. *J. O.* 11 et 17 XI 40, additif *J. O.* 25 IV 41, mod. Déc. 24 mai 41. *J. O.* 27 V, rect. *J. O.* 8 VI 41, nominat. Déc. 26 mai 41. *J. O.* 27 V, mod. déc. 25 juil. 41. *J. O.* 29 VII 41, mod. déc. 9 nov. 41. *J. O.* 22 XI 41.

2° de dissolution d'un comité : C. O. lessives, glycérine, cires préparées : 26 nov. 41.

C. O. lessives, glycérine, cires préparées : dissout par Déc. 26 nov. 41. *J. O.* 28 XI 41.

(32) P. DUEZ : « *De l'indépendance des autorités législatives et des autorités réglementaires dans la fixation des règles de droit.* Th. Lille, 1914.

L. DELBEZ : « *La révocation des actes administratifs* ». *Revue du droit public*, 1928, p. 463 et s.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS

Nous avons, dans le chapitre précédent, dégagé la préoccupation du législateur de ne pas lier l'administration dans la création des Comités d'Organisation et la désignation de leurs membres, en fixant ne serait-ce que le contour apparent, de leur structure. Les attributions que la loi du 16 août 1940 leur confère, s'inspirent du même principe d'opportunisme, de la même pensée directrice, de ne pas, à priori, limiter leurs possibilités d'action.

Remarquons toutefois, dès à présent, que le législateur pouvait d'autant plus aisément, accorder un champ étendu à l'activité des Comités, qu'il prévoyait par ailleurs, le contrôle de celle-ci par l'administration (1). Néanmoins, le principe demeure, et il a son importance, que la loi du 16 août, ne contient pas en elle-même, de dispositions soustrayant une partie quelconque du domaine professionnel, à la compétence des Comités d'Organisation.

Cette observation qui nous guidera dans l'exposé de leurs attributions ressort du texte même. Il comporte des formules si générales, que M. Culmann a cru pouvoir résumer la mission des Comités, en disant que : « Le Comité d'Organisation a la charge des intérêts de la profession et l'initiative de tout ce qui la concerne » (2).

(1) V. inf. Chap. IV.

(2) H. CULMANN : *La nouvelle organisation professionnelle*. Paris, 1941, p. 33.

Si cette définition nous paraît quelque peu extensive, il faut reconnaître qu'elle est conforme à l'esprit initial de la loi. Celui-ci évidemment, ne s'est pas modifié, mais nous voulons par cette figure, marquer l'évolution qui s'est produite dans la conception des pouvoirs publics à l'égard des Comités d'Organisation.

Considérés à l'origine comme des groupements de gestion économique, omnipotents au regard de l'activité productrice, ces derniers ont vu leur compétence partiellement réduite, dans le domaine proprement économique, par la loi du 10 septembre 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels, et sur le plan social, par la loi du 4 octobre 1941 réglant l'organisation sociale et professionnelle des professions.

Mais par ailleurs, leur mission s'est trouvée modifiée en sens inverse de leurs attributions apparemment diminuées, car de par les circonstances, ils sont devenus de véritables organismes pré-corporatifs, ayant pour but non plus seulement l'organisation de la production, mais encore celle de la profession. Le Gouvernement fait appel à eux pour toutes les questions intéressant la vie professionnelle de la Nation, et les utilise pour provoquer et développer l'esprit communautaire, qu'il désire voir s'instaurer à l'intérieur des professions.

Aucun texte spécial n'a explicitement formulé cette mutation de fonctions, mais celle-ci ressort tant des dispositions de certaines lois générales, telles que les lois des 1^{er} juillet 1941 et 28 octobre 1942 concernant la réparation des dommages de guerre, et la loi du 17 décembre 1941, relative aux plans d'aménagement de la production, que des lois particulières fixant les règles de collaboration entre certains Comités et les pouvoirs publics (3), aussi bien que de la pratique administrative quotidienne.

(3) V. not. :

L. 26 oct. 1940. J. O. 6 XII 40, portant réglementation de l'industrie cinématographique.

L. 12 avril 1941 et décret 26 mai 1941 (J. O. 27 V 41) relatifs à l'organisation des transports routiers.

L. 30 avril 1941 relative à l'organisation du machinisme agricole.

En exposant les attributions dévolues par la loi du 16 août 1940 et les textes ultérieurs, aux Comités d'Organisation, nous aurons d'occasion de relier les dispositions étudiées à cette orientation corporative de leur activité, orientation qui n'aurait pu être réalisée n'eût été la vocation générale conférée aux Comités par le texte organique du 16 août 1940.

Nous examinerons dans une première section, les attributions des Comités vis-à-vis des entreprises et dans une seconde, les rapports qui les unissent aux organismes économiques et aux groupements professionnels.

*
* *

Le § n° 1 de l'article 2 de la loi du 16 août 1940 prescrit aux Comités d'Organisation d'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production et de fabrication.

Il est évident que cette opération de recensement s'impose en premier lieu, car il faut de toute nécessité, procéder à l'inventaire aussi complet que possible de la profession, dresser en quelque sorte son bilan économique et établir son potentiel de production.

C'est à se soucier et se référant au paragraphe précité, qu'un certain nombre de décrets instituant les Comités d'Organisation précisent que : « le Président (ou Directeur), recueille toutes statistiques et tous renseignements qu'il juge utile, peut prescrire à toutes les entreprises, de fournir les déclarations qu'il juge nécessaires » (4).

La pratique toutefois, a conduit le Gouvernement à limiter les pouvoirs des Comités en ce qui concerne les demandes de renseignements-statistiques exigées de leurs adhérents.

L. 16 août 1941 (J. O. 20 XI 41) tendant à l'organisation de l'industrie des Assurances.

L. 1^{er} mars 1942 fixant les règles de collaboration entre les services de la radiodiffusion nationale, et le C. O. marché radio-électrique.

(4) V. not. :

C. O. laine (et les différents comités de branche du Comité Gal. d'O. de l'Ind. textile). Arrêtés du 27 oct. 1940. J. O. 31 X 1940.

C. O. Cuirs et peaux verts (et les différents comités de branche du Comité Gal. d'O. de l'Industrie du Cuir). Arrêtés du 29 oct. 1940. J. O. 7 XI 1940.

C. O. Ind. Chimiques. Déc. 9 nov. 1940. J. O. 13 XI 1940.

Un arrêté du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle en date du 27 novembre 1941, relatif à la statistique industrielle et commerciale, impose le visa du Service de la Coordination de la Statistique sur toute question ou demande de renseignements émanant, en particulier, des Comités d'Organisation rattachés au Ministère. Ce texte répond à la nécessité de coordonner l'activité statistique de ces derniers, et de soustraire les entreprises à la multiplicité, souvent désordonnée, des questionnaires dont certains ne comprenaient pas moins de 800 questions.

Mais il ne suffit pas d'obtenir des renseignements-statistiques, faut-il encore pouvoir les contrôler. La loi du 16 août 1940 en donne-t-elle les moyens aux Comités d'Organisation ? En cette matière, on se heurte au principe fondamental du respect de la liberté individuelle et de l'inviolabilité du domicile, sanctionné par les articles 114 et 184 du Code Pénal. Il est de jurisprudence constante fondée sur la coutume constitutionnelle, que seul un texte législatif peut restreindre les libertés publiques à raison de l'intérêt supérieur du Pays.

De fait, en application de cette règle essentielle de notre droit public, deux lois ont été prises, organisant le contrôle et réprimant les infractions aux règles consécutives à la nouvelle organisation économique.

Il s'agit d'une part, de la loi du 9 mars 1941 (arrêté d'application du 8 mai 1941) (5) qui règle le contrôle et la répression des infractions à la répartition des produits industriels (loi du 10 septembre 1940) ; d'autre part, de la loi n° 508 du 15 juillet 1942, relative au contrôle des lois sociales en agriculture.

Par les mesures contenues dans ces textes, le législateur assortit de garanties, les atteintes nécessaires aux droits individuels : choix des contrôleurs, situation statutaire leur imposant des obligations professionnelles sanctionnées pénalement, réglementation des conditions dans lesquelles ils peuvent assurer leurs fonctions, etc...

(5) Mod. et complétée par L. des 17-7-41 et 15-3-42.

En dépit de son caractère autoritaire, la loi du 16 août 1940 ne renferme aucune disposition analogue. On ne saurait tirer argument du § n° 6 de l'article 2 qui charge les Comités d'Organisation : « de prendre ou de provoquer les mesures, de constituer ou de faire constituer les organismes susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité, dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés » pour soutenir que l'administration et à fortiori, les Comités d'Organisation, sont qualifiés pour déléguer des contrôleurs dans les entreprises, et exiger communication des pièces et documents comptables. Corollaire du principe constitutionnel énoncé précédemment, l'interprétation des textes portant atteintes aux libertés publiques, est en effet de droit étroit.

Aussi, les décrets qui habilitent le Président à : « Effectuer ou faire effectuer toute enquête ou tout contrôle à cet effet » (6) sont-ils, à notre avis, illégaux. De même, l'adhésion des industriels qui autorisent les contrôleurs des Comités d'Organisation à exercer leur fonction dans leur entreprise, ne lève pas l'illégalité dont est entachée la décision du Comité organisant le contrôle.

L'absolue nécessité de celui-ci, ne fait doute pour personne et on doit regretter que le législateur n'ait pas cru, à ce jour, devoir attribuer aux Comités d'Organisation le moyen quasi-indispensable d'assurer l'efficacité de leur action, et à leurs ressortissants, les garanties légitimes, auxquelles ils ont droit.

Nous croyons que l'acclimatation de l'économie dirigée en France serait grandement facilitée, si les principes qui répondent à l'instinct profond du pays, étaient observés.

(6) V. not. :

C. O. Fabrication des papiers et carton (Déc. 23 janv. 41. *J. O.* 25 I 1941).

C. O. Transformation et distribution des papiers et carton (Décret 23 janv. 1941. *J. O.* 25 I 41).

C. O. Ind. et com. explosifs, produits accessoires et artifices (Décret 27 mars 1941. *J. O.* 31 III 41).

C. O. Ind. du Bois (Décret 22 janv. 1941. *J. O.* 25 I 1941).

*
* *

Aux termes du § n° 2 de l'art. 2 de la loi du 16 août 1940, les Comités d'Organisation sont chargés d'arrêter les programmes de production et de fabrication.

Dans sa lettre du 9 septembre 1941 (7) adressée au Secrétaire d'Etat aux Communications, le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle écrivait : « Arrêter les programmes de production, c'est les charger (les Comités d'Organisation) d'une part, de fixer le quantum des commandes souhaitables ou possibles, d'autre part, de procéder à la répartition de ces commandes ».

Aussi, le décret du 6 avril 1942 (8) relatif aux marchés passés au nom de l'Etat fait-il application de cette règle dans ses articles 1 et 8. Il dispose que les entrepreneurs et fournisseurs doivent, pour être admis à déposer des soumissions et des offres, justifier qu'ils appartiennent à l'une des professions dont relèvent les travaux ou fournitures envisagés, qu'ils sont régulièrement inscrits au Comité d'Organisation correspondant, s'il en existe un, et qu'ils sont en règle avec lui.

D'autre part, l'art. 22 § II, étend les cas prévus par le décret de 1882 pour la conclusion des marchés passés par entente directe, en stipulant que ce procédé sera utilisé pour les travaux, fabrications ou fournitures compris dans les programmes de fabrication et de production arrêtés par les Comités d'Organisation.

Mais l'établissement de tels programmes présuppose la gestion du potentiel de production, de la branche d'activité considérée. Et de fait, les Comités d'Organisation sont appelés à intervenir d'une part, dans la création ou l'extension des ateliers ou entreprises, d'autre part, dans l'arrêt de ces mêmes ateliers ou entreprises lorsque les circonstances économiques ou politiques l'exigent.

Nous sommes ainsi amenés à étudier la participation des

(7) « *L'Usine* », N° 19, 14 mai 1942.

(8) *J. O.* 11 avril 1942.

Comités d'Organisation à l'application du décret-loi du 9 septembre 1939 et à celle de la loi du 17 décembre 1941.

*
* *

Le décret-loi du 9 septembre 1939 (arrêté d'application du 22 avril 1940) soumet à autorisation préfectorale toute fondation d'entreprise nouvelle et toute extension d'entreprise ancienne tant industrielle, que commerciale ou artisanale.

Justifiées primitivement par l'intention de protéger les commerçants mobilisés contre la concurrence qui pouvait leur être faite pendant leur absence, les dispositions de ce décret sont devenues aux mains du Gouvernement, depuis les événements de juin 1940, l'instrument efficace de sa politique économique.

La circulaire codificative du 24 juin 1942 (9) l'affirme nettement, qui précise que : « ce décret-loi est non seulement la mesure édictée par les pouvoirs publics dans le dessein de protéger les intérêts des mobilisés, mais aussi la disposition grâce à laquelle ils sont désormais les maîtres d'accorder ou de refuser à quiconque, l'accès d'une profession déterminée ». Ainsi se trouve marquée sans ambiguïté, la volonté des pouvoirs publics, qui entendent demeurer les seuls maîtres de gérer le potentiel économique de la Nation.

Fondée sur un texte législatif, cette prétention est légale, alors que celle des Comités d'Organisation qui aurait même fin, ne le serait pas, étant donné l'absence de dispositions formelles à cet égard, dans la loi du 16 août 1940 (10).

Bien que disposant seule, du pouvoir discrétionnaire d'autoriser ou de refuser l'accès de quiconque à une profession, l'administration s'entoure néanmoins, d'avis compétents. Elle n'est du reste, aucunement liée par ceux-ci, car il se peut que dans certains cas, l'intérêt public et celui de la profession divergent. Il lui appartient alors, de donner satisfaction au premier.

(9) « *L'Usine* », N^{os} 39, 40, 41, 42 des 1, 8, 14, 22 octobre 1942.

(10) Cf. Décision Générale N^o 1 C. O. Travail des Métaux. Décision N^o 2 C. O. Machines Thermiques, Hydrauliques et Pneumatiques (*L'Usine*, N^o 34 du 21-8-41).

Les Comités d'Organisation ont ainsi un rôle consultatif qu'ils remplissent au cours de l'instruction de la demande, en répondant à l'enquête de la Chambre de Commerce ou de la Chambre des Métiers. Selon l'importance de l'entreprise au regard de l'intérêt national, régional ou local, la procédure fait intervenir soit l'administration départementale seulement, soit l'Inspection Générale de la Production Industrielle, soit même l'administration Centrale pour les affaires soumises directement au Ministre.

Nous aurons l'occasion de préciser ultérieurement dans quelles mesures les Comités d'Organisation peuvent tenter un recours administratif ou juridictionnel, contre la décision de l'autorité préfectorale qui leur semblerait, soit inopportune, soit illégale.

Incompétents pour autoriser directement la création d'une entreprise, d'un atelier, les Comités d'Organisation le sont également pour édicter des mesures de fermeture. La loi du 17 décembre 1941 (*Journal Officiel* du 23 décembre 1941) relative à l'établissement d'un plan d'aménagement de la production peut être considérée à ce sujet, comme le symétrique du décret-loi du 9 septembre 1939.

Cette loi inspirée par des considérations politiques et économiques, est destinée à remédier à la situation causée par la raréfaction des matières premières et principalement des combustibles. Elle prévoit qu'un plan d'aménagement de la production entraînant l'arrêt provisoire de certaines usines peut être établi et mis en application par arrêté du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle dans toutes les branches d'activité industrielle, où s'imposeront une telle mesure.

Dans l'application de ce texte, comme dans celle du décret-loi que nous venons d'étudier, l'action des Comités d'Organisation, est, d'ordre consultatif, avant la décision, et exécutif, lorsqu'elle est prise. Pour les mêmes considérations que celles qui ont prévalu en matière de création ou d'extension d'entreprises, l'arrêt de celles-ci n'est pas leur fait, mais celui des pouvoirs publics. Seront en conséquence illégales, toutes décisions individuelles ou réglementaires émanant d'un Comité d'Organisation et ayant cet objet.

Les plans d'aménagement de la production comportant

fermetures d'entreprises, sont préparés par les Comités et soumis au Ministre qui les rend exécutoires par arrêté, après les avoir, ou non, amendés et avoir apprécié l'opportunité des mesures édictées.

L'application en incombe aux Comités et notamment les modalités financières. Le texte du 17 décembre 1941 contient à ce propos, des dispositions caractéristiques de la tendance que nous signalions au début de ce chapitre.

En effet, le dommage certain, que subissent les entreprises arrêtées en totalité ou en partie, par voie d'autorité, doit être compensé par une indemnité. D'après les règles de la responsabilité civile de l'administration, dégagées par la jurisprudence, cette indemnité incomberait normalement au patrimoine de l'Etat (11).

Or, l'article 2 de la loi du 17 décembre 1941 admet que les usines fermées bénéficient d'une compensation, mais celle-ci est fournie non par l'Etat, mais par la profession. Nous assistons donc en l'occurrence, à un véritable transfert de responsabilité : l'auteur du dommage se décharge du soin d'indemniser la victime, sur le bénéficiaire, (dans la mesure où l'on peut considérer comme tel, la profession).

Indépendamment des raisons purement fiscales qui ont pu motiver ces mesures, il n'est pas douteux que l'on doit y voir le désir des pouvoirs publics, de faire naître la conscience de la solidarité professionnelle au sein des Comités d'Organisation. Cette interprétation se trouve en effet confirmée par les procédures susceptibles d'être employées pour indemniser les entreprises fermées.

D'une part, ces dernières peuvent être admises à bénéficier d'une allocation professionnelle dont le taux est déterminé par arrêté conjoint du Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, et du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, et qui est payée par le Comité d'Organisation intéressé (art. 2 — Loi 17 décembre 1941). Celui-ci est alors autorisé dans les mêmes conditions, à recouvrer une taxe additionnelle à sa taxe de fonctionnement administratif, pour lui permettre de couvrir les dépenses ainsi engagées (art. 2 § 2).

(11) Cons. d'Et. 14 I 1938. Société des Produits Laitiers La Fleurette. D. P. 1938 III 41.

Mais d'autre part, la loi du 17 décembre 1941, prévoit également la possibilité d'obliger les usines restant en activité à travailler à façon, à des tarifs spéciaux, pour le compte des entreprises arrêtées, les suppléments de matières qui deviendront disponibles du fait de l'arrêt de ces dernières.

C'est là une solution originale d'indemnisation en nature, plus caractéristique que les allocations en espèces, de la solidarité professionnelle.

*
* *

Le désir de mettre celle-ci en œuvre à l'intérieur des Comités d'Organisation avait de même, antérieurement à décembre 1941, inspiré au législateur les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1941 (12), partiellement abrogée par la loi du 28 octobre 1942 (*J. O.* du 14 novembre 1942) relative à la reconstitution des entreprises industrielles ou artisanales, détruites par suite d'actes de guerre.

La loi du 1^{er} juillet 1941, concernant le régime provisoire d'avances au bénéfice des industriels et commerçants sinistrés par actes de guerre, ne réglait pas dans son ensemble le problème des dommages de guerre. Ses dispositions n'en sont pas moins intéressantes à noter pour l'objet que nous nous proposons, en ce qu'elle prévoyait l'intervention des Comités d'Organisation dans la procédure d'octroi des avances et surtout, en ce qu'elle organisait un système de garanties professionnelles, l'emprunteur étant dispensé de fournir caution, hypothèque ou nantissement. Par contre, son Comité d'Organisation était tenu de garantir le remboursement de ces avances au Crédit National, et pour ce faire, était habilité à signer, endosser, accepter ou avaliser, tous les effets de commerce créés en mobilisation des avances prévues.

La loi du 28 octobre 1942 abroge ces dispositions (art. 55) mais ne diminue en rien le principe de solidarité professionnelle posé par la loi du 1^{er} juillet 1941, ni l'aptitude qu'elle reconnaissait implicitement aux Comités d'Organisation de pouvoir assumer des obligations civiles.

(12) *Cir. Min. prod. ind.* 7 mars 1942.

Elle édicte en effet, que la reconstitution des entreprises sinistrées est assurée avec le concours financier de l'Etat et « celui des professions, agissant par l'intermédiaire des Comités d'Organisation » (art. 1).

Ceux-ci doivent établir dans le délai d'un an après la cessation des hostilités, un plan de reconstitution adressé avec les observations des intéressés au Secrétaire d'Etat dont relève la branche d'activité considérée, puis communiqué au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et enfin, arrêté par le Comité d'action économique (art. 4 — loi du 12 juillet 1940).

La charge financière de la réparation des dommages subis, est répartie entre les sinistrés, l'Etat et les professions. Ces dernières assurent les 2/7 de la participation de l'Etat (art. 11) qui peut atteindre 70 % du coût normal de reconstruction des bâtiments, de reconstitution du matériel et des stocks (art. 8, 9, 10), ou de l'indemnité d'éviction pour les entreprises exclues des plans de reconstitution (art. 21, 22, 23).

Sans attendre l'établissement de ceux-ci, les industriels et commerçants, peuvent être autorisés à reconstituer immédiatement, en totalité ou en partie, leur entreprise sinistrée. Le financement de l'opération est alors assuré au moyen des avances instituées par la loi du 1^{er} juillet 1941 qui restent acquises en tout état de cause, à leurs bénéficiaires, jusqu'à concurrence de 70 % de leur montant en tant qu'acomptes sur les participations financières prévues par la loi du 28 octobre (art. 35).

Celle-ci enfin, habilite les Comités d'Organisation à contracter des emprunts ainsi qu'à percevoir des taxes sur leurs ressortissants, pour leur permettre de faire face aux charges financières résultant de la participation des professions à la réparation des dommages de guerre, subis par certains de leurs membres (art. 50).

Ainsi, dans ses décisions les plus récentes, le législateur reconnaît aux professions par l'intermédiaire des Comités d'Organisation, le caractère d'unités juridiques et sociales, en leur imposant des obligations civiles pour satisfaire à un devoir de solidarité professionnelle.

Nous aurons l'occasion d'utiliser cette remarque en établissant la nature juridique des Comités d'Organisation.

*
* *

Pour assurer l'organisation de la production, et à cette occasion, préparer celle de la profession, il était nécessaire, non seulement que les Comités d'Organisation connaissent avec exactitude les moyens de production dont dispose l'économie française, qu'en fonction de ces moyens ils établissent des programmes de fabrication et qu'ils interviennent dans la gestion du potentiel industriel et commercial, il fallait encore, qu'ils soient habilités à diriger les facteurs qualitatifs de la production.

Les § n° 2 et n° 6 de l'art. 2 de la loi du 16 août 1940, répondent à cette nécessité. Un grand nombre de décrets, traduisent cette aptitude en attribuant au Président (ou Directeur) du Comité, les pouvoirs d'assurer : « la direction d'ensemble de l'industrie et du commerce (de la branche d'activité intéressée) et de prendre toutes mesures qu'il jugera indispensable en matière technique, économique ou sociale » (13).

Le domaine qui se trouve ainsi ouvert aux Comités d'Organisation n'est donc pas seulement d'ordre économique, il s'étend en outre, au social et au professionnel. Logiquement, cette mesure s'impose en considération de l'interdépendance qui unit les différents éléments de la production. Pour que celle-ci soit optima, il ne suffit pas qu'un plan ait établi judicieusement, la répartition des matières, eu égard aux différents besoins, entre les usines susceptibles de les mettre en œuvre. Il faut encore, que cette mise en œuvre ait lieu dans les meilleures conditions techniques possibles, que le personnel soit physiquement et moralement en état de fournir le travail demandé, enfin que les préoccupations lucratives et le souci de la concurrence n'incitent pas les entreprises à réduire la qualité de leurs fabrications au détriment

(13) V. not. :

C. O. Machinisme agricole. Déc. 9 janv. 1941. *J. O.* 10 I 1941.

C. O. Ind. et Commerce machines de bureau, à coudre, pour chaussures. Déc. 25 mars 41. *J. O.* 29 III 41.

C. O. Ind. et Commerce de l'automobile et du cycle. Déc. 30 sept. 40 et 18 mars 41. *J. O.* 1 X 40 et 20 III 41.

C. Gal. O. Industrie Textile. Déc. 26 oct. 1940. *J. O.* 30 X 40, rect. *J. O.* 21 XI 40.

du consommateur dont l'intérêt, en un temps de pénurie, s'identifie à l'intérêt général.

C'est pourquoi les Comités d'Organisation sont habilités à imposer par décisions réglementaires ou individuelles, un procédé de fabrication déterminé et à en prohiber d'autres ; à préciser les conditions d'embauchage, de salaire, de licenciement, d'apprentissage ; à déterminer les conditions générales de vente, conditions de paiement, taux de remise et de commission, conditions de transport, etc...

Cette compétence leur est explicitement attribuée par la loi du 16 août 1940 ; nous verrons dans quelle mesure, elle se trouve réduite par la Charte du Travail. Il nous importe, pour l'instant, de marquer le fait légal, de leur « omni-compétence » en matière professionnelle.

Celui-ci trouve son application, en premier, dans les décrets spécifiant que le Directeur du Comité peut prendre toute décision intéressant la profession : « en particulier pour le recrutement, l'emploi, la formation, la répartition du personnel de la profession, sa meilleure utilisation ou éventuellement, sa réutilisation dans une branche d'activité économique » (14).

D'autre part, une circulaire du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, en date du 21 novembre 1941, préconise l'organisation médico-sociale de la profession à l'échelon Comité d'Organisation. Elle déclare, en effet que : « la production nationale est fonction du rendement et des qualités physiques et psycho-motrices de la main-d'œuvre », et ajoute : « ... cette organisation médico-sociale d'une profession doit incomber au Comité d'Organisation de la profession qui connaît ses usines, leur importance et leurs possibilités ».

Cette décision ne résulte pas uniquement du souci d'accroître la productivité. Par son esprit, elle s'intègre dans les

(14) V. not. :

C. Gal. O. Industrie du Cuir. Déc. 29 oct. 1940. *J. O.* 3 XI 40.

C. O. Industries chimiques. Déc. 9 oct. 40. *J. O.* 13 XI 40.

a contrario :

C. O. Industrie art. commerce du livre. Déc. 3 mai 41. *J. O.* 6 V 41, rect. *J. O.* 7 VI 41.

différentes dispositions précédemment étudiées, qui s'efforcent de créer un climat corporatif au sein des professions.

A cette même préoccupation répond enfin l'arrêté du 1^{er} septembre 1941 du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, instituant des conseils consultatifs tripartites auprès de chaque Comité d'Organisation.

Ces conseils, dont les membres sont désignés par le Ministre, doivent être appelés à donner leur avis sur toutes mesures temporaires de réorganisation de la profession, imposées par la pénurie de matières premières et susceptibles d'entraîner la fermeture totale ou partielle de certaines entreprises. En particulier, ils doivent être consultés sur les modalités du choix des entreprises dont il sera nécessaire d'interrompre l'activité, de l'arrêt desdites entreprises et de l'emploi du personnel qui serait ainsi privé de son travail normal.

*
* *

L'exposé de leurs principales attributions au regard des entreprises, fait donc apparaître la vocation générale des Comités d'Organisation à s'ingérer dans l'ensemble des questions intéressant la profession. Mais celles-ci mettent en cause, également, un certain nombre d'organismes à compétence particulière, dont la co-existence avec les premiers, crée notamment, des possibilités de conflit.

Il nous appartient donc de déterminer les rapports juridiques qui les lient réciproquement, et ce faisant, nous serons guidés dans notre interprétation des textes, par les considérations précédemment dégagées, touchant l'aptitude générale à tendance corporative, des Comités d'Organisation.

De par le but qu'ils poursuivent, ces organismes qui interviennent dans la vie professionnelle de la Nation, concurremment aux Comités d'Organisation, posent deux groupes de problèmes : les uns purement économiques, les autres sociaux et professionnels. Se rattachent au premier groupe l'activité des sections de l'Office Central de Répartition des Produits Industriels (O.C.R.P.I.), et celle de la Sous-Direction des Prix (Direction de l'Economie Générale) du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances, au second, la liaison des Comités d'Organisation avec les Syndicats pré-

existants et les Comités sociaux. Nous reprendrons successivement ces deux catégories de questions, en consacrant un paragraphe à chacun des organismes intéressés.

L'article 2, § n° 3 de la loi du 16 août 1940 prévoit que les Comités d'Organisation seront chargés d'organiser l'acquisition et la répartition des matières premières et produits nécessaires aux fabrications de la branche d'industrie considérée.

A ces pouvoirs semblent s'opposer législativement ceux octroyés à l'O.C.R.P.I. par la loi du 10 septembre 1940, portant organisation de la répartition des produits industriels. Aux termes de cette loi, chacune des sections fixe les règles concernant l'acquisition, la répartition, le stockage, la vente, la consommation des matières et produits dont elle a la charge.

Observons que ce texte ne contient aucune abrogation explicite (directe ou indirecte), des dispositions de la loi du 16 août 1940 concernant la compétence des Comités d'Organisation en matière de répartition. Nous sommes par suite fondés à penser, d'une part, que ces textes sont complémentaires et non contradictoires, d'autre part, que sont nuls et de nul effet, les articles des décrets affirmant que : « les questions de répartition restent de la compétence exclusive des sections de l'O.C.R.P.I. » (15). Il n'appartient pas, en effet, à un décret, d'abroger même partiellement, une loi.

Ces textes sont complémentaires, disons-nous, et en fait, cette observation résulte non seulement de leurs propres termes, mais encore de la nature des choses. La pratique a d'ailleurs ratifié ce jugement.

La loi du 16 août 1940 n'alloue compétence aux Comités d'Organisation, que pour répartir les matières premières et produits nécessaires aux fabrications de la branche d'acti-

(15) V. not. :

C. O. construction et commerce des machines pour industrie textile. Décrets des 27 janv. 41 et 17 avr. 41. *J. O.* 31 I 41 et 20 IV 41.

C. O. Travail des métaux. Déc. 27 janv. 41. *J. O.* 29 I 41.

C. O. Optique et instruments de précision. Déc. 8 déc. 1940. *J. O.* 11 XII 1940.

C. O. de la précision industrielle spécialisée. Déc. 8 déc. 1940. *J. O.* 10 XII 1940.

vité qu'ils dirigent et à l'intérieur de cette branche seulement (art. 2, § n° 3).

Les Sections de répartition sont qualifiées au contraire, pour régler les mêmes matières et produits, quelles que soient leurs destinations (art. 3 de la loi du 10 septembre 1940).

Ainsi, l'action des Comités s'insère, d'après les textes législatifs en présence, à l'intérieur du circuit que suivent, de leur extraction à leur consommation (arrêté du 28 avril 1942 du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle) les matières et produits, sous la direction d'ensemble des Sections de l'O.C.R.P.I., compétentes ratione materiae.

Ce mode d'action est d'ailleurs voulu par les nécessités de la vie économique. D'une part, en effet, la mise en œuvre d'une même matière première est le fait d'entreprises appartenant à des Comités d'Organisation différents, d'autre part, et réciproquement, une même entreprise, pour une fabrication déterminée, consomme diverses matières et produits.

Une coordination est donc nécessaire, tendant à distribuer les matières premières entre la totalité des utilisateurs, et assurer à chacun d'eux l'approvisionnement de tous les produits nécessaires. On peut admettre que ce sont là, respectivement, les attributions des Sections de l'O.C.R.P.I., et celles des Comités d'Organisation.

L'application des lois des 16 août et 10 septembre 1940 a été par ailleurs, effectuée avec la souplesse indispensable pour réduire à des cas particuliers les difficultés que ce système forcément schématique et arbitraire, pouvait susciter.

La composition de certaines sections est indentique, quant à leurs membres dirigeants, à celle des Comités d'Organisation correspondants, c'est-à-dire, principaux producteurs et utilisateurs des matières gérées par la Section (16).

D'autre part, un arrêté du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle en date du 19 janvier 1941 autorise les

(16) V. not. :

Section du Textile et C. Gal O. Ind. textile.

Section du Cuir et des pelleteries et C. Gal. O. ind. Cuir.

Section du Caoutchouc et amiante et C. O. des Ind. et Cce du caoutchouc et amiante.

Répartiteurs à assister, pour leur information, aux séances des Comités d'Organisation. Ce texte rend ainsi légalement possibles, les contacts qui doivent exister entre les deux catégories d'organismes.

Cependant, tous conflits ne peuvent être évités, car la sous-répartition industrielle, à laquelle procèdent de droit, les Comités d'Organisation, est susceptible d'en provoquer. De plus, les Sections de répartition sont forcément amenées à pénétrer dans le domaine purement technique, puisqu'elles sont habilitées à édicter des interdictions d'emploi et à en contrôler l'observation.

Il nous paraît difficile de ce fait, d'établir un critérium juridique permettant de fixer à priori, l'organisme compétent, dont la décision s'imposera à l'autre. C'est une question de fait à résoudre dans chaque cas particulier, et dont la solution appartient, sur le plan administratif, au Ministre dont relèvent les uns et les autres, c'est-à-dire au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, tout au moins pour les Comités d'Organisation qui relèvent de son Ministère.

Nous verrons qu'il est également possible aux Comités d'Organisation (comme aux Sections de l'O.C.R.P.I.) d'obtenir en la matière, une décision juridictionnelle.

Le principe de l'aptitude générale des Comités d'Organisation au regard des questions professionnelles, n'est pas davantage mis en défaut dans le domaine des prix, qu'il ne l'est dans celui de la répartition. Bien au contraire, la pratique administrative a étendu à la limite, la compétence qu'ils tenaient des textes législatifs correspondants, c'est-à-dire l'art. 2, § n° 5 de la loi du 16 août 1940 et la loi du 21 octobre 1940 (modifiée par la loi du 7 août 1942 — art. 8-3°).

Leur action n'est soumise qu'au respect de l'intérêt public, qui là aussi, peut différer de celui de la profession. La Sous-Direction des Prix du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances (Direction de l'Economie Générale) est alors chargée de rétablir la hiérarchie des intérêts en présence.

La détermination des prix des produits et services, par le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, a cessé d'être

une réalité, dès avant la guerre (17). La loi du 21 octobre 1940 (18) modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix, a abrogé le régime (décret du 9 avril 1940 et loi du 13 août 1940) sous lequel toute majoration des prix des matières et produits était interdite. Elle a, de ce fait, intégré les Comités d'Organisation dans la procédure suivie pour l'obtention d'une autorisation de hausse, par arrêté interministériel.

Le laconisme des textes de loi, a conduit l'administration à édicter par voie de circulaires, des instructions détaillées concernant le rôle dévolu aux Comités d'Organisation en matière de majoration et de fixation des prix, d'une part et d'homologation de prix d'autre part (19).

Ces instructions avons-nous dit, interprètent de façon extrêmement libérale les dispositions législatives. Non seulement, elles attribuent aux Comités l'instruction, la composition et la présentation des dossiers de majoration de prix et de fixation pour les produits nouveaux, mais encore, elles instaurent un régime d'homologation des prix des produits autres que les produits nouveaux, qui nous semble particulièrement hardi.

Aux termes de l'art. 26, loi du 21 octobre 1940, sont réputés produits nouveaux, notamment : « ceux dont la composition a subi depuis cette date (1^{er} septembre 1939) des changements affectant directement le prix de revient », et comme tels, ils sont soumis à la procédure ordinaire de majoration et fixation des prix.

Mais l'administration a créé une troisième catégorie de

(17) Cf. notamment :

Loi 19 août 1936 tendant à supprimer la hausse injustifiée des prix. Le décret-loi du 9 IX 39 réglementant l'augmentation des prix en temps de guerre.

(18) Mod. L. 7 août 1942.

(19) Cf. not. Sous-Direction des Prix (Direction Economique Générale) Ministère Economie Nationale et Finances :

1^o Circ. N° 1714/2 du 11 déc. 1940, mod. par circ. 2157/36 du 16 juil. 1941 (B.O.S.P. N° 13, 25-7-41) et mod. par circ. 2474/77 du 30 juin 1942 (B.O.S.P. N° 27, 3-7-1942).

2^o Circ. N° 1816/15 du 24 avril 1941 (B.O.S.P. N° 3, 16-5-41), mod. circ. 2569/80 du 30 juin 1942 (B.O.S.P. N° 27, 3-7-42) et mod. circ. 2573/81 du 30-6-42 (B.O.S.P. N° 27, 3-7-42).

3^o Circ. N° 2451/75 du 26 mars 1942 (B.O.S.P. N° 27, 3-7-42).

produits (20) ayant subi des modifications ou des transformations depuis le 1^{er} septembre 1939, mais qu'elle ne répute pas produits nouveaux aux termes de l'article précité. Ce sont ceux, par exemple, dans lesquels la présentation extérieure a changé, la dimension, le conditionnement, un ou plusieurs éléments composants, etc...

Les prix de ces produits sont alors déterminés et homologués par les Comités d'Organisation intéressés, qui se contentent de communiquer aux pouvoirs publics, le texte de leurs décisions, en vue d'un contrôle à posteriori. En ce cas, par conséquent, les Comités d'Organisation ont un pouvoir de décision, qui met en cause, non seulement leur branche d'activité, mais en outre, l'ensemble des consommateurs, professionnels ou non.

Nous avons ainsi pénétré dans le détail d'une opération, afin d'observer à nouveau, l'étendue des attributions des Comités d'Organisation, qu'ils tiennent, non seulement de la loi, mais parfois également, de la coutume administrative.

*
* *

Il nous reste à examiner dans quelles mesures, cette compétence s'exerce dans le domaine social et professionnel, conjointement à celle des syndicats pré-existants et des comités sociaux de la Charte du Travail.

A cet égard, il faut distinguer le régime antérieur à la Charte du Travail (loi du 4 octobre 1941) de celui institué depuis sa promulgation et celle des textes subséquents.

Après avoir dissous dans son art. 1^{er}, les groupements généraux rassemblant à l'échelle nationale les organisations professionnelles, patronales et ouvrières, la loi du 16 août 1940 (art. 8) place : « les syndicats, associations, groupements et organismes quelconques, se proposant un rôle d'action dans la branche d'activité considérée » sous la dépendance étroite des Comités d'Organisation. Notamment, elle subordonne l'exécution de leurs décisions à l'approbation préalable de ces derniers. On peut donc estimer, que légalement,

(20) Circ. 1714/2 du 11 déc. 1940, mod. par circ. 2157/36 (B.O.S.P. N° 13, 27-7-41).

ces organismes n'ont qu'une activité professionnelle et sociale conditionnée par l'attitude à leur égard, du Comité d'Organisation dirigeant la branche industrielle ou commerciale, dans laquelle ils s'intègrent.

Cette subordination n'est du reste que la conséquence logique des attributions dévolues par la loi du 16 août 1940 aux Comités d'Organisation, en matières professionnelles et sociales. Ceux-ci sont qualifiés pour intervenir dans ce domaine, comme en matière économique, mais ils ont la latitude de déléguer aux organisations syndicales pré-existantes, certaines de leurs fonctions.

En fait, d'ailleurs, une grande partie des cadres des Comités ont été fournis par ces dernières, et de nombreux syndicats sont utilisés par les Comités d'Organisation intéressés, comme entrepreneurs de services, sous leurs responsabilités et direction.

Ainsi, jusqu'à la loi du 4 octobre 1941, non seulement les Comités d'Organisation possédaient ce que nous avons appelé une « omni-compétence » à l'égard des questions professionnelles concernant leur branche d'activité, mais encore, l'existence même des anciennes associations professionnelles dépendait d'eux.

Ces pouvoirs ont été, pour partie, implicitement réduits par la publication de la Charte du Travail, qui règle l'organisation sociale des professions. Ce texte abroge en fait, bien qu'il ne s'y réfère pas expressément, les dispositions de la loi du 16 août 1940 octroyant aux Comités d'Organisation compétence au point de vue social et professionnel.

En effet, l'art. 4 de cette loi précise que : « l'organisation professionnelle est appelée à connaître de tous les aspects sociaux et professionnels de l'activité professionnelle. Toutefois... les questions d'ordre économique resteront jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé, dans les attributions des Comités provisoires d'Organisation... ». Par voie de conséquence, il faut conclure que ces derniers sont dépossédés de celles ayant trait au social et au professionnel.

L'art. 6 précise d'ailleurs, que l'organisation prévue par le texte est à la fois sociale et professionnelle, et l'art. 27 crée dans chaque famille professionnelle, un « organisme corporatif à compétence sociale et professionnelle » dénom-

mé Comité Social. Les articles 31 à 34 définissent et énumèrent enfin, non limitativement du reste, les attributions professionnelles d'une part, et sociales d'autre part.

Les premières comportent les questions ayant trait à la main-d'œuvre, sa formation, son emploi, sa rémunération, la qualification professionnelle, les salaires, etc... Les secondes ont trait aux mesures propres à lutter contre le chômage, à développer les assurances, les retraites, l'entr'aide, l'amélioration des conditions d'existence, etc...

L'ensemble de ces questions échappe donc à la compétence des Comités d'Organisation qui doivent se cantonner dans le domaine économique. Néanmoins, et en dépit des liaisons prévues à l'échelon régional et national par les délégués des Comités d'Organisation auprès des Comités Sociaux correspondants, d'une part, et de l'autre, à l'échelon national seulement, par un représentant du Comité Social siégeant avec voie consultative auprès du Comité correspondant (art. 78), il nous paraît que ce partage de compétence n'ira pas sans susciter de nombreuses difficultés.

S'il est possible en effet, de concevoir théoriquement une étude distincte des questions professionnelles et économiques, dans la pratique, l'interdépendance des unes et des autres est telle, que toute modification d'exercice des premières aura une répercussion sensible sur les secondes. Par exemple, l'incidence des salaires et accessoires de salaires, sur le coût de production.

On peut donc craindre que des conflits n'existent à l'état latent entre les deux organismes qui devront recourir à l'arbitrage de l'administration pour se départager. Ce ne sera pas par cette voie, aboutir à l'auto-direction de la profession, but vers lequel doit tendre normalement toute institution corporative.

Il se peut d'ailleurs, que l'application de la loi du 4 octobre 1944 ait la même souplesse que celle de la loi du 10 septembre 1940 et qu'en particulier, les cadres des deux organismes soient en partie, constitués par les mêmes hommes.

Notons d'autre part, que cette application ne doit intervenir (art. 69) qu'après l'achèvement des travaux des Commissions provisoires d'Organisation, qui sont chargées pour

chaque famille professionnelle, de mettre sur pied les organismes syndicaux et corporatifs prévus par la Charte, au double point de vue de leur circonscription territoriale et de leur composition (art. 77).

Jusqu'à cette date, les Comités d'Organisation conservent donc la compétence totale qu'ils tiennent de la loi du 16 août 1940 et comme à ce jour, 23 familles professionnelles seulement ont été définies, et 17 dotées de leur commission provisoire d'organisation, il est à présumer qu'ils seront à même de l'exercer encore, pendant un certain temps.

Quant aux organismes syndicaux existants à la publication de la Charte du Travail, ils sont appelés à disparaître, ou plus exactement à se fondre dans les nouveaux organismes institués par cette loi.

Différents articles de celle-ci (art. 72 à 77) contiennent des dispositions concernant leur capacité juridique. Notamment, l'art. 72 édicte que : « pendant cette période (en attendant qu'il soit statué par décret sur leur dissolution ou leur intégration dans les nouveaux organismes) leur capacité civile sera limitée aux actes de simple administration ».

Or, le décret du 30 mars 1942, portant règlement d'administration publique pour l'application des dispositions transitoires prévues par les art. 72 à 75 de la loi du 4 octobre 1941, dans son article 3, indique que : « Ils (les Syndicats existants) continuent d'assurer, dans le cadre des lois en vigueur, la représentation et la défense des intérêts de la profession. Ils peuvent notamment conclure des conventions collectives et exercer devant toutes les juridictions les droits réservés à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect, à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent ».

Il nous paraît que cet article est illégal en ce qu'il viole directement l'article 72 précité, de la Charte du Travail. En effet, la capacité civile, comprenant entre autres droits, celui d'ester en justice, on ne peut raisonnablement penser que se constituer partie civile, soit un « acte de simple administration ».

Le régime auquel sont soumises actuellement, les organisations syndicales existantes, se résume donc ainsi :

— leur capacité professionnelle est soumise à la tutelle

très étroite des Comités d'Organisation (loi du 16 août 1940, art. 8) ;

— leur capacité civile (droits patrimoniaux et droit d'ester en justice notamment) est réduite pratiquement aux actes conservatoires (loi du 4 Octobre 1941 — art. 72) (21).

(21) cf. Trib. paix, Paris (XVIII^e) 26 juin 1942.

CHAPITRE III

MOYENS D'ACTION

L'étude des règles appliquées en matière de création et de composition des Comités d'Organisation a fait ressortir le pouvoir discrétionnaire dont jouissait l'administration à cet égard. Cette extrême liberté lui a permis de respecter dans les institutions réalisées, le caractère propre de chaque branche d'activité. Ainsi, l'organisation juridique s'est modelée sur la réalité économique et sociale, extrêmement différente d'une profession à l'autre.

Les attributions conférées aux Comités d'Organisation par la loi du 16 août 1940 et les textes ultérieurs, marquent, d'autre part, l'intention des pouvoirs publics de considérer ces organismes, non seulement comme des agents de production, puisque c'est là le problème urgent posé par les nécessités de l'heure, mais encore, comme des groupements pré-corporatifs, destinés à créer à l'intérieur des professions, les liens juridiques, économiques et moraux dont le faisceau transformera celles-ci en corporations.

Toutefois, l'exécution de ces attributions exige la mise en œuvre des moyens qui, pareillement, se ressentent du caractère ainsi reconnu aux Comités d'Organisation. En fait, ces derniers disposent indirectement du droit de réquisition (art. 6) du pouvoir de sanction (art. 7) et du droit régalien de percevoir des cotisations sur leurs membres (art. 4), droits dont nous verrons que l'esprit comme la lettre, confirment l'idée directrice précédemment dégagée.

Le fonctionnement des Comités d'Organisation repose sur

cet ensemble de droits et pouvoirs, qui font l'objet du présent chapitre.

*
* *

L'article 6 de la loi du 16 août 1940 édicte la mesure extrêmement importante d'autoriser le Ministre à procéder, sur la proposition du Comité d'Organisation intéressé, à la réquisition des matières premières, produits, services personnels, et même des entreprises, à l'intérieur d'une profession déterminée.

La réquisition est un acte de puissance publique qui porte atteinte au double principe de la liberté individuelle et de la propriété individuelle. Son emploi ne se justifie donc que par : « une nécessité découlant du fait que ce qui est en jeu, c'est le fonctionnement d'un service public plus important que tous les autres, à un moment particulièrement grave où sont en jeu, la vie même du Pays, le maintien de la Société organisée en Etat ». (1).

Bien qu'écrites en vue des réquisitions militaires pendant la guerre, ces lignes, de portée beaucoup plus générale, traduisent très exactement le fondement qui légitime la réquisition. La mise en œuvre de celle-ci, dans le cadre de l'organisation de la production, indique assez l'extrême importance qui s'attache à cette dernière.

Nous devons, toutefois, observer que l'attribution du droit de réquisition au Ministre est un nouvel et considérable élargissement de ce procédé, dont le champ d'application n'a cessé de croître depuis la loi de 1877, au détriment du droit de propriété.

Nous étudierons successivement l'objet des réquisitions, les formes et les conditions dans lesquelles elles peuvent s'opérer en nous référant, dans le silence du texte, au droit commun en la matière.

Préalablement, nous devons déterminer le but en vue duquel elles peuvent être pratiquées.

Sous le régime de la loi de 1877, ce but était de subvenir

(1) L. ROLLAND : « Des cas dans lesquels les réquisitions militaires peuvent être opérées et de ce qu'elles peuvent atteindre ». Revue du Droit public, 1917, p. 488 et s.

aux besoins de l'armée. Sous l'empire de la loi du 11 juillet 1938, il était de préparer la Nation à la guerre. Sous celui de la loi du 16 août 1940, il ne peut être que celui-là même que se propose expressément la loi : c'est-à-dire l'organisation de la production industrielle et l'augmentation de la productivité.

Le Ministre peut-il, sur la proposition des Comités d'Organisation, se servir des pouvoirs que lui confère l'art. 6 à des fins autres que celles de tirer des moyens de production, des ressources en main-d'œuvre et en matières premières, le rendement optimum ? Peut-il, en particulier, utiliser la réquisition comme une sanction ?

La négative ne fait aucun doute. Comme tous textes restreignant les libertés publiques, celui-ci doit être interprété restrictivement et, non seulement la réquisition ne pourra, sans excès de pouvoir, servir de châtiment, mais encore elle ne saurait être employée dans un but d'organisation corporative, sans lien immédiat avec la production tel, par exemple, que l'installation d'un Comité d'Organisation.

Liée par le but à atteindre, l'administration l'est également quant à l'objet sur lequel peut porter la réquisition. La liste des biens et services susceptibles d'être requis est fixée limitativement par l'art. 6. Ce sont uniquement les matières premières, les produits, les services personnels et les entreprises. Sont donc exclus d'une réquisition partielle : l'outillage, le matériel, les véhicules, les immeubles, et les droits : brevets et licences. Il ressort clairement du texte que le législateur n'a pas voulu autoriser le démembrement d'une entreprise et réduire ainsi, pour l'avenir, le potentiel économique de la Nation.

La loi ne précise pas s'il s'agit d'une réquisition en propriété ou seulement en usage, ni le patrimoine bénéficiaire. Il y a donc lieu d'appliquer le droit commun de l'espèce.

Celui-ci distingue d'une part les meubles, immeubles et droits, et, d'autre part, les établissements industriels. Les premiers peuvent être requis indifféremment en usage ou en propriété (2) ; les seconds ne peuvent faire l'objet que d'une

(2) Art. 22, L. 11-7-1938. Art. 26 Déc. 28 nov. 1938.

prise de possession totale ou partielle (3). Enfin, l'ordre de réquisition doit indiquer l'organisme chargé de la direction de l'exploitation. Nous verrons que celle-ci ne peut être dévolue directement aux Comités d'Organisation, sans enfreindre le principe de la spécialité ni détourner les crédits dont ils disposent, de leur affectation légale.

Le règlement des indemnités fait l'objet de deux dispositions de l'art. 6, en apparence peu conciliables. En effet, dans son § 1 in fine, celui-ci prévoit que toutes propositions utiles concernant le montant des indemnités et leur paiement, seront soumises au Ministre, par le Comité.

Le § 2 du même article dispose, au contraire, que les lois relatives aux réquisitions militaires sont applicables, notamment en ce qui concerne le règlement de ces indemnités et les réclamations y afférentes.

Il faut donc admettre que le Comité remplacera la Commission d'évaluation prévue à l'art. 23 de la loi du 11 juillet 1938, mais qu'il sera astreint à observer les règles d'évaluation posées par cette même loi (art. 23 et 24), en s'inspirant du principe général formulé dans le décret du 28 novembre 1938 (art. 37) : « Les indemnités à allouer pour réquisition « de biens, ne doivent comprendre aucun bénéfice au profit « du prestataire, mais doivent tenir compte seulement de « la perte effective imposée au jour de la réquisition ».

Observons, enfin, que le même art. 6, renvoyant aux lois militaires, en ce qui concerne les sanctions pénales qui doivent réprimer les infractions à la réquisition et les réclamations afférentes à celle-ci, il y a lieu, d'une part, d'appliquer l'art. 31 de la loi du 11 juillet 1938, et d'autre part de porter, conformément au droit commun, les différends survenus du fait de la réquisition devant les tribunaux judiciaires.

Mais, par ailleurs, la réquisition constituant une atteinte particulièrement grave au droit de la propriété, son exécution doit être assortie de conditions de forme, destinées à protéger les particuliers. Comme le dit M. Rolland : « Encore que les « réquisitions correspondent à des nécessités graves, les ci- « toyens ont des garanties » (5).

(3) Art. 24, L. 11-7-1938. Art. 33, Déc. 28 nov. 1938.

(4) Art. 39 et s., Déc. 28 nov. 1938.

(5) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 490.

Or, la loi du 16 août 1940, non seulement respecte ce principe, mais encore, par la formule employée, semble, en définitive, laisser cette mesure à la discrétion des Comités d'Organisation et non à celle des pouvoirs publics.

En effet, l'art. 6 précise que le Ministre peut bien procéder à la réquisition, mais « sur la proposition du Comité d'Organisation intéressé ». On est donc fondé à penser, non seulement que la consultation préalable de celui-ci s'impose à l'administration, mais encore que l'initiative de la décision lui en appartient ; à tout le moins que le Ministre ne pourra réquisitionner que sur avis conforme du Comité et seulement dans la mesure indiquée par ce dernier.

Il est peu probable que le législateur ait eu l'intention de laisser un intérêt particulier, même collectif, tenir en échec l'intérêt public, représenté par hypothèse, par les agents de l'administration. Cependant, c'est à un tel résultat qu'aboutit la rédaction de l'article considéré.

Que la plume ait dépassé la pensée, c'est un fait. Il demeure toutefois, que cette dernière associe étroitement les Comités d'Organisation à la procédure de la réquisition et même à l'appréciation de son opportunité. Cette disposition se relie ainsi, par l'esprit qui la motive, à l'ensemble de celles que nous avons examinées dans les chapitres précédents.

*
* *

Nous retrouvons, du reste, la même conception à l'origine de l'art. 7, qui confère aux Comités d'Organisation le pouvoir de proposer au Ministre des sanctions en cas d'infractions aux règlements édictés par eux.

Ce pouvoir correspond à la nécessité évidente d'imposer le respect des décisions prises en vue de l'aménagement de la production, si besoin est, par la contrainte. Il appartient au Ministre de l'exercer, mais l'initiative de sa mise en œuvre revient aux Comités. C'est là une condition de forme sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

Nous examinerons les questions soulevées par l'application de cet article en distinguant, comme en droit pénal, auquel nous devons nous référer en la matière, l'incrimination et les peines. Nous serons enfin amenés à établir la nature juri-

dique de la répression édictée et, partant, les conséquences qui en résultent.

La règle de la légalité des incriminations et des peines : « *nullum crimen, nulla poena, sine lege* » est considérée comme une des bases essentielles du droit pénal moderne. Or, en notre espèce, la détermination des faits susceptibles d'entraîner une sanction à la charge des ressortissants des Comités d'Organisation est laissée partiellement à l'appréciation discrétionnaire du Ministre.

En effet, la loi ne précise pas l'importance de l'infraction qui justifie la mise en œuvre de la contrainte. Elle ne précise pas davantage si le délinquant pourra exciper de sa bonne foi, de son ignorance des textes, pour se soustraire aux peines prévues. Bien que tel soit le cas dans la pratique, il est nécessaire de souligner qu'il résulte non d'un droit, mais d'une bienveillance de l'administration.

Par contre, celle-ci est liée, quant à « l'élément légal » de l'infraction. Il faut que l'industriel ou le commerçant ait contrevenu à un règlement, c'est-à-dire une décision générale et impersonnelle, établi par son Comité d'Organisation en application de l'article 2.

Par suite, ne pourront être incriminés les infractions aux décisions individuelles concernant une ou plusieurs entreprises nommément désignées. De même, ne sont pas assorties de sanctions les mesures fondées sur un texte autre que l'article 2.

En fait, il est vrai, compte tenu du champ d'application de celui-ci, la presque totalité des décisions réglementaires des Comités d'Organisation pourront lui être rattachées. Néanmoins, l'observation vaut, par exemple, pour les cotisations prévues à l'art. 4 (6) dont le recouvrement ne peut avoir lieu sous menace des dispositions de l'article 7.

A fortiori, toute infraction à une décision illégale ne pourra-t-elle faire l'objet d'une sanction, puisqu'une telle décision doit être considérée comme prise en vertu d'un texte autre que l'article 2.

Nous avons vu qu'à ces conditions de fond, la loi ajoute

(6) V. not. illégalité. Décision N° 2 du 28-5-42 du C. O. Bâtiment et Travaux publics.

une condition de forme ou de procédure ; pour que le Ministre puisse infliger une peine aux adhérents des Comités d'Organisation, il faut que ceux-ci en fassent la proposition. Ce n'est d'ailleurs pas une faculté qui leur est laissée : le texte est impératif dans sa lettre. Mais réciproquement, nous ne pensons pas que l'administration puisse passer outre à l'avis du Comité intéressé.

C'est là un élément particulièrement important, qui renforce l'autorité des Comités sur leurs membres en soumettant en quelque sorte ces derniers à la juridiction de leurs pairs. Nous ferons état de cette observation dans la détermination du caractère de la répression.

Celle-ci ne peut, d'autre part, comporter en vertu du principe général de droit pénal énoncé plus haut, que les peines mentionnées dans l'art. 7. Elles sont au nombre de deux, l'une personnelle : interdiction temporaire ou permanente d'exercer la profession, l'autre réelle : amende prononcée contre l'entreprise et constituée par un pourcentage sur le chiffre d'affaires.

En deçà des maxima prévus : perpétuité pour l'interdiction, 10 % du chiffre d'affaires pour l'amende, le législateur laisse toute liberté aux Comités d'Organisation et à l'administration, pour proportionner la sanction à la gravité de l'infraction.

Le choix de l'une ou l'autre peine, soit même, le cumul des deux, nullement interdit par la disposition du texte, est laissé à leur discrétion.

On conçoit que la peine personnelle serve à réprimer « une intention mauvaise » telle, chez le chef d'entreprise, que son exclusion de la profession s'assimile à une mesure d'auto-défense de celle-ci, et que l'amende ne présentant pas le même caractère infamant, punisse les préoccupations trop égoïstement lucratives.

Toutefois, cette appréciation est toute subjective. Dans leurs propositions, les Comités d'Organisation comme le Ministre, dans sa décision, conservent la plus entière latitude pour appliquer qualitativement et quantitativement, les peines énoncées par la loi du 16 août 1940.

Celle-ci ne fournit aucune précision quant à leur exécution. Elle prévoit seulement que l'amende sera perçue au profit

du trésor. Nous en concluons que s'applique en l'occurrence, l'art. 54 de la loi du 14 avril 1898, prévoyant que toute recette publique : « qui ne comporte pas, en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuite » est recouvrée par le moyen d'un état de perception établi par le Ministre, et transmis pour recouvrement aux services du Trésor. Ce recouvrement a lieu par l'intermédiaire du percepteur, suivant la procédure ordinaire, à l'aide des moyens de puissance publique.

L'interdiction d'exercer à titre temporaire ou permanent une profession déterminée, doit, selon nous, être inscrite au casier judiciaire, en vertu de l'art. 1^{er} de la loi du 5 août 1889, le bulletin n° 1 étant établi : « pour les décisions disciplinaires prononcées par l'autorité judiciaire, ou par une autorité administrative, lorsqu'elle entraînent ou édictent des incapacités » (7).

D'autre part, la gravité des conséquences, morales et pécuniaires, qui résultent de l'application des sanctions de l'art. 7 aux industriels et commerçants, justifie le droit de ces derniers, d'intenter un recours contre la décision qui les frappe.

Celui-ci peut avoir pour objet la sanction elle-même, ou son exécution. Dans le premier cas, il est administratif ou juridictionnel, selon que le requérant s'adresse au Ministre pour le faire revenir sur sa décision, ou au Conseil d'Etat pour en demander l'annulation pour excès de pouvoir.

Le tribunal administratif ne pourrait annuler l'acte incriminé pour ce motif, que la sanction paraît excessive, étant donné la faute commise (8), mais par contre : « dans la vérification de l'existence légale du fait, en tant que faute disciplinaire, le juge va très loin dans la détermination de la faute et entame vraiment le pouvoir discrétionnaire de l'autorité disciplinaire » (9).

Notons enfin, que le recours dirigé contre les mesures de

(7) GARBAUD et LABORDE, LACOSTE : *Précis de Droit pénal*, Paris, 1936, N° 534.

(8) Cons. d'Et. 12 janv. 1938. COULOMGEM LEBON, 1938, p. 12.

(9) R. BONNARD : *Précis de Droit Administratif*, 3^e éd., Paris, 1941, p. 480. V. Cons. d'Et. 19 oct. 1938, Mallon D.H., 1938, p. 600.

recouvrement de l'amende, doit être portée devant le Conseil de Préfecture et en appel, au Conseil d'Etat (10).

Nous compléterons cette étude des sanctions établies par la loi du 16 août 1940 en déterminant leur nature juridique. Ainsi, non seulement nous rendrons compte des points encore imprécis, mais en outre, nous pourrions intégrer cette disposition de la loi dans la tendance générale dégagée au cours des exposés qui précèdent.

Une première conception assimile ces sanctions à des sanctions pénales (11). Partant de la définition de l'amende de Garraud : « l'amende pénale est toujours prononcée en vertu d'une loi ou d'un règlement qui défend ou ordonne certains faits sous la menace d'une amende » (12), l'auteur s'attache à la nature du fait pour déterminer le caractère de l'amende : celui-là constituant un infraction, celle-ci donc est pénale ; dans le cas contraire, elle serait civile.

Il résulte logiquement de cette thèse, que le décret du 16 juillet 1935 sur les décimes légaux ne s'applique pas au principal de cette amende, qui peut être considérée comme spéciale au regard du texte. Elle se prescrit par cinq ans (art. 636 du Code d'Instruction Criminelle), ne peut être prononcée en cas d'amnistie, et enfin, doit bénéficier du sursis et de la grâce.

Quant à la peine personnelle de l'interdiction, l'auteur admet qu'elle constitue une peine complémentaire, accessoire de l'amende, mais : « il faut pour arriver à cette conclusion, forcer le texte dans sa lettre » reconnaît-il lui-même (13).

On peut en outre, reprocher à cette conception, de violer le principe de la personnalité des peines, puisque dans le cas considéré, l'amende est infligée à l'entreprise.

Qui plus est, il faut admettre que le législateur a entendu déroger à la règle constitutionnelle de la séparation des pouvoirs : une autorité administrative étant, en l'espèce, investie du pouvoir d'infliger une sanction pénale. Nous avons peine

(10) Loi du 28 pluviôse, An VIII, art. 4.

(11) CROQUEZ. *Op. cit.*, Chap. VIII, p. 19 et s.

(12) R. GARRAUD : *Traité théorique et pratique du Droit pénal français*, 3^e éd., Paris, 1914, T. II, p. 377.

(13) CROQUEZ. *Op. cit.*, p. 20.

à l'admettre, d'autant que l'on ne peut considérer comme constituant un précédent, les amendes infligées en matière de grande voirie.

En effet, ces amendes contraventionnelles n'existent exclusivement que pour le domaine maritime et fluvial (décret-loi du 27 décembre 1926, art. 9). Elles se justifient par leur origine historique et encore ont le caractère d'amendes mixtes et non pénales (14).

Ces difficultés ont incité d'autres auteurs (15) à considérer l'amende infligée en vertu de l'art. 7, comme une réparation du dommage causé. Quant à la peine personnelle, elle serait un « sanction économique », qui semblerait d'ailleurs, devoir s'intégrer parmi les peines pénales, puisqu'il est dit : « De telles sanctions (sanctions économiques) constituent par rapport au droit pénal positif, et selon le point de vue d'où l'on se place, ou une hérésie, ou une remarquable innovation ». Ainsi, l'amende infligée aux entreprises s'analyserait en une indemnité civile et l'exclusion de la profession, en une répression pénale.

Outre qu'il nous paraît difficile de concevoir cette dualité de nature, nous remarquerons que la même critique formulée à l'égard de l'opinion précédente, s'applique quant au caractère pénal de l'incapacité : violation du principe fondamental de la séparation des pouvoirs, et en outre, de celui de l'énumération limitative des peines et des mesures de sûreté par le Code Pénal.

Mais surtout, nous ne pensons pas que l'amende puisse représenter une indemnité civile, pour réparation d'un dommage causé. Observons en effet, que l'infraction à un règlement d'un Comité d'Organisation peut ne lui causer ni dommage matériel, ni dommage moral. Il faudrait donc admettre l'hypothèse d'une situation contractuelle entre Comité d'Organisation et ressortissants, assortie d'une clause pénale à l'encontre de ces derniers. Ce serait à notre sens pousser fort loin la fiction.

(14) R. BONNARD. *Op. cit.*, p. 680 et s.

(15) H. CULMANN. *Op. cit.*, p. 45 et s.

Enfin, il a également été soutenu (16) que ces amendes avaient le caractère d'amendes administratives, analogues par conséquent à celles prononcées en matière de douane, de poste, de pêche, etc... Elle ressortiraient donc à la fois au Droit Pénal, en ce qui concerne le recouvrement, la prescription, l'inscription au casier judiciaire, l'absence de délai de grâce pour le paiement ; et du Droit Civil, notamment pour le cumul des amendes, l'absence de sursis et de circonstances atténuantes, la règle de la non rétroactivité des lois plus douces, etc... (17).

Une telle conception fait naître les mêmes objections que les deux précédentes, puisqu'elle participe de l'une et de l'autre. D'autre part, elle ne rend pas compte de la nature de la sanction personnelle à l'encontre du chef d'entreprise.

Nous sommes de ce fait amenés à rejeter ces trois hypothèses et à rechercher la solution du problème dans une quatrième. Il nous paraît que les sanctions édictées par la loi du 16 août 1940, ne sont ni pénales, ni civiles, ni mixtes, mais disciplinaires.

La doctrine est encore divisée sur le point de savoir si le droit disciplinaire et le droit pénal sont deux disciplines, nettement différenciées : « le droit disciplinaire et le droit pénal sont choses essentiellement distinctes » (18) ou au contraire, foncièrement semblables : « Ce qui distingue le droit disciplinaire du droit pénal, ce sont les institutions au sein desquelles ils sont appelés à fonctionner et les règles juridiques qu'ils sanctionnent » (19). Par contre, l'unité se fait sur un certain nombre d'éléments essentiels selon les uns, secondaires selon les autres, qui différencient toutefois nettement, le droit disciplinaire et le droit pénal.

Ce sont (20) :

— la règle de la légalité des incriminations et des peines :

(16) P. COMTE : *La structure juridique de la nouvelle organisation professionnelle française*, dans : *Nouvel aspect des institutions françaises*, Paris, 1942, p. 45.

(17) VIDAL et MAGNOL : *Cours de Droit pénal*, Paris, 1935, p. 648 et s.

(18) J. BONNECASE : *Droit pénal et Droit disciplinaire*. Rev. Gén. du Droit, Paris, 1933, p. 171.

(19) LÉGAL et BRETHE DE LA GRESSAYE : *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, Paris, 1938, p. 114.

(20) Cf. LÉGAL et BRETHE DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 115 et s.

absolue en droit pénal, elle est au contraire infirmée en matière disciplinaire où prévaut le principe de l'arbitraire, tout au moins pour ce qui est des incriminations, et parfois même, pour les peines.

— la nature des sanctions : l'unanimité des auteurs reconnaît à la suspension, et à l'interdiction, le caractère de peines disciplinaires types (21), bien qu'on les retrouve en Droit Pénal (art. 25 — Loi du 30 novembre 1892, — art. 317 du Code Pénal — Loi du 19 juin 1930).

— la juridiction compétente en matière pénale est, sans aucune exception, les tribunaux répressifs. Au contraire, les peines disciplinaires sont le plus souvent infligées par le supérieur hiérarchique, avec ou sans l'avis d'un conseil consultatif.

— la procédure, minutieusement réglée en droit pénal, est à l'inverse, laissée à la discrétion de l'autorité chargée du pouvoir disciplinaire et cela, en dépit de la tendance actuelle du droit disciplinaire, à se juridictionnaliser.

Nous retrouvons dans ce raccourci des oppositions au droit pénal qui caractérisent le droit disciplinaire, tous les traits des sanctions infligées en vertu de la loi du 16 août 1940 :

— détermination légale de la faute : infractions aux règlements des Comités d'Organisation, à l'exclusion d'autres motifs, tels que manquement aux devoirs moraux de la fonction, actes d'ordre politique, etc..., mais appréciation discrétionnaire du Ministre quant à la notion d'infraction punissable.

— énumération limitative des peines ; cependant caractère essentiellement disciplinaire de celles-ci, et latitude extrême dans la fixation de leur quotité.

— sanctions prononcées par l'autorité administrative, après avis des Comités d'Organisation qui remplissent ainsi le rôle des Conseils disciplinaires.

— absence enfin, de procédure juridictionnelle tant dans l'instruction qu'au cours du jugement.

Et cette nature juridique des peines, considérées comme des sanctions disciplinaires, non seulement résultent de l'inter-

(21) En ce sens. DUGUIT : *Traité de Droit constitutionnel*, 1930, T. III, p. 276.

prétation de la loi au regard du droit positif français, mais encore, est confirmée par son esprit.

D'une part, en effet, il est dit dans l'exposé des motifs : « ...cette discipline, les règles appliquées, appellent des sanctions. Le Comité pourra proposer au Ministre sur le plan professionnel, des sanctions énergiques et particulièrement efficaces ».

D'autre part, cette disposition rejoint la tendance des pouvoirs publics, plusieurs fois relevée, à considérer les Comités d'Organisation sous l'aspect corporatif.

Comme néanmoins, une véritable éducation collective est préalablement nécessaire, le législateur a confié pour cette mesure, le pouvoir de décision à l'administration, réservant à la profession le rôle de conseiller. Remarquons qu'une telle fonction est d'importance, puisque la lettre du texte démontre que la proposition des Comités d'Organisation est une condition substantielle à la validité de la sanction infligée.

Ainsi, dans le domaine des sanctions, comme dans celui des attributions, les Comités d'Organisation font figure, au regard de la loi, d'organismes d'initiations à la vie corporative.

*
* *

La réquisition d'une part, les sanctions d'autre part, sont effectivement des moyens d'action dont disposent les Comités d'Organisation. Ils sont néanmoins d'une pratique exceptionnelle. L'existence même des Comités exige que ceux-ci disposent de ressources leur permettant de faire face à tout le moins, à leurs frais de fonctionnement. C'est à cette nécessité pratique que répond l'article 4 de la loi du 16 août 1940 qui habilite le Chef de l'Etat, à autoriser les Comités d'Organisation à percevoir des cotisations pour couvrir leurs dépenses administratives.

Le laconisme du texte, déjà souligné par ailleurs, a permis à l'administration de réaliser un mode de financement des Comités d'Organisation, aussi souple et, disons-le, aussi hétérogène, que l'est leur structure même.

Là encore, le souci paraît, de conserver à chaque profession son autonomie et son caractère propre. Mais cela n'est pas sans provoquer des difficultés parfois sérieuses et telles, que

les pouvoirs publics ont dû s'acheminer vers un régime moins original, plus uniforme, mais aussi plus pratique, notamment pour les industriels dont l'activité ressortit à plusieurs branches d'activité.

Les amendements apportés ne sont du reste que partiels, et l'aspect financier des Comités d'Organisation présente encore une diversité que justifie la multiplicité des situations en présence.

En effet :

— l'importance économique et commerciale de chaque profession ;

— le nombre, la dispersion territoriale, la concentration ouvrière des entreprises la composant ;

— l'état plus ou moins évolué de son organisation ;

sont autant de facteurs qui influent sur la composition même des Comités intéressés, et partant, sur le volume de leurs dépenses.

Nous nous attacherons à exposer le régime financier des Comités d'Organisation, en étudiant en premier lieu leurs dépenses, en deuxième lieu leurs recettes.

Quoique bref, l'article 4 n'en est pas moins précis lorsqu'il spécifie que les cotisations perçues par les Comités sont destinées à couvrir leurs dépenses administratives. Il réduit ainsi la capacité financière de ces derniers, aux seuls frais nécessités par leur fonctionnement. En conséquence, il a fallu un texte législatif pour les autoriser à utiliser leurs ressources, soit au versement d'une indemnité professionnelle (loi du 17 décembre 1941), soit au paiement de la garantie qu'ils assumaient en application de la loi du 1^{er} juillet 1941, soit enfin, au règlement des indemnités prévues par la loi du 28 octobre 1942.

Le concept de « dépenses administratives » est d'ailleurs suffisamment élastique pour qu'ils ne soient pas gênés dans leur action. Dans ce domaine très vaste, leurs dépenses ne sont limitées que par le contrôle de l'opportunité qu'exerce l'administration et sur lequel nous reviendrons.

Par contre, même avec l'autorisation de cette dernière, les Comités d'Organisation ne peuvent utiliser leurs ressources à d'autres objets que leurs frais de fonctionnement. Ils ne

sauraient, par exemple, subventionner une entreprise, ni acquérir des matières premières ou des produits, pour les revendre à leurs ressortissants, sans même qu'il en résultât pour eux, un gain ou une perte.

L'affectation de leurs recettes est donc étroitement réglementée du point de vue qualitatif, c'est-à-dire quant à la nature des dépenses qu'ils peuvent engager. Nous en concluons, bien que la loi ne le précise pas, que celles-ci conditionnent également l'importance de leurs revenus, ou, en d'autres termes, que les Comités d'Organisation ont l'obligation de proportionner leurs recettes à leurs dépenses (et non l'inverse). Dans l'établissement de leur budget ils devront établir préalablement, le poste débit, puis en fonction de son importance, prévoir les crédits nécessaires.

Ceux-ci sont constitués essentiellement par des cotisations, prélevées sous forme de taxes, sur les entreprises de la branche d'activité considérée. Nous déterminerons le régime de celles-ci, en étudiant successivement les conditions d'assiettes, de taux, de liquidation et de recouvrement.

Auparavant, il n'est pas indifférent de remarquer que le législateur emploie le terme de cotisation qui évoque la quote-part d'une charge, et non celui de taxe, moins expressif du lien de solidarité.

D'autre part, le caractère facultatif de cette cotisation, fait présumer la capacité des Comités d'Organisation à recevoir, à titre gratuit, des dons, legs ou subventions, puisque de toute évidence, des subsides leur sont nécessaires pour assurer leur fonctionnement.

L'art. 4 prévoit qu'un décret pourra autoriser les Comités d'Organisation à percevoir des cotisations. Deux procédures pouvaient donc être envisagées : ou bien la taxe était établie pour chaque Comité par un décret particulier, précisant ses différents éléments : assiette, taux, et mode de recouvrement ; ou bien au contraire, on pouvait fixer dans un décret organique, des règles générales d'assiette et de recouvrement s'imposant à tous les Comités.

Les deux procédés ont été concurremment employés, le second postérieurement au premier et semble-t-il, dans un but de simplification.

Ainsi, du point de vue de leurs recettes, les Comités peuvent être régis, soit par un décret pris directement en application de la loi du 16 août 1940, soit pour ceux qui relèvent en principe du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle et du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement (22) par un arrêté pris en application du décret du 15 mai 1941 (23). Appartiennent en outre, à la première catégorie, les Comités autorisés par un décret collectif, à percevoir les cotisations dont le régime est fixé par un arrêté subséquent (décrets des 2 décembre 1940 et 27 mai 1941).

L'un ou l'autre régime est fixé discrétionnairement par le Ministre, qui dans sa pratique, adopte, après les avoir plus ou moins modifiées, les propositions des Comités d'Organisation.

Le choix de l'assiette est absolument libre pour ceux relevant directement de l'art. 4 de la loi du 16 août 1940, à l'inverse de ce qui a lieu pour les Comités soumis au décret du 15 mai 1941. Celui-ci énumère limitativement la base d'imposition qui peut être adoptée : soit une taxe fixe par entreprise, soit une taxe sur les salaires payés ou sur le chiffre d'affaires réalisé, soit enfin, la combinaison d'une ou deux de ces taxes avec la troisième (art. 1).

A notre connaissance, aucun Comité n'a opté pour une cotisation fixe unique, mais un certain nombre d'entre eux perçoivent une telle taxe, en sus d'une taxe proportionnelle. Elle prend ainsi la forme d'un droit d'immatriculation (24).

Le chiffre d'affaires est la base la plus communément utilisée (25). Toutefois, sa définition n'est pas identique d'un

(22) Déc. 24 juin 1942, étendant aux C. O. constitués par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement, les dispositions du décret du 15 mai 1941 (*J. O.* 6 juillet 1942).

(23) Déc. 15 mai 1941, relatif au financement des dépenses des C. O. (*J. O.* 22 V 41).

(24) V. not. :

C. O. Ind. céramiques. Arrêté 12-6-41. *J. O.* 8 VII 1941.

C. O. Ind. chaux et ciments. Arrêté 27 janv. 1942. *J. O.* 29 I 42.

(25) V. not. :

C. O. Matériel de transport ferroviaire. Décret du 31 janv. 42. *J. O.* 5 II 42.

C. O. Produits de carrière et de dragage. Arrêté 12 VI 1941.

C. Gal. O. du Commerce. Arrêté du 23 oct. 1941. *J. O.* 10 XII 41.

Comité à l'autre. Il s'agit, ou bien du chiffre d'affaires soumis à la taxe d'Etat sur les transactions, ou bien au contraire, du chiffre d'affaire « brut » « sans aucune déduction admise par l'administration » (26). La période de référence est parfois l'année (27), parfois le trimestre précédent celui de l'imposition (28). parfois même, un chiffre moyen annuel, calculé sur plusieurs années (29).

On rencontre également des cotisations assises sur les traitements et salaires : (en l'absence de précision, il faut admettre qu'il s'agit des sommes imposables à la taxe d'apprentissage) (30), sur les droits en principal de la patente (31), sur la valeur en douane (32), sur les contributions perçues au profit du fonds d'amortissement des charges d'électrification (33), etc...

Mais par son silence, la loi du 16 août 1940 autorise non seulement les taxes « ad valorem » mais encore, les taxes spécifiques, calculées sur les quantités de matières premières

(26) V. not. :

C. O. Automobile et cycle. Déc. 20 mai 42. *J. O.* 25 et 26 V 42.

C. Gal. O. Papier. Arrêté 10 déc. 1941. *J. O.* 14 XII 41.

C. O. Ind. Arts et Com. du livre. Arrêté 8 oct. 1941. *J. O.* 15 X 41, rect. 21 XII 41.

(27) V. not. :

C. Gal. O. Ind. Textile. Arrêté 10 déc. 1941. *J. O.* 14 I 42.

C. O. Art. sport. Arrêté 11 mai 42. *J. O.* 24 VI 42.

C. O. Expl. frigorifiques. Arrêté 5 mai 42. *J. O.* 12 V 42.

(28) V. not. :

C. Gal., O. Commerce. Sup. note 25.

C. O. Produits pharmaceutiques. Arrêté 29 août 41. *J. O.* 14 IX 41.

C. O. Lessives, glycérines. Arrêté 23 oct. 1941. *J. O.* 1 et 2 XII 41.

(29) V. not. :

C. O. Matériel de transport ferroviaire. Sup. note 25.

(30) V. not. :

C. O. Manutention dans ports maritimes. Arrêté 26-3-42. *J. O.* 1 IV 42.

C. O. Bâtiment et travaux publics. Arrêté 18 juil. 1941. *J. O.* 28 VII 41.

(31) V. not. :

C. O. Thermalisme. Déc. 17 avr. 1942. *J. O.* 23 IV 1942.

(32) V. not. :

C. O. Montre. Arrêté 7 nov. 1941. *J. O.* 13 XI 41.

(33) V. not. :

C. O. Energie électrique. Déc. 3 janv. 1941. L. 27 août 1941. Arrêté 27 août 41, 17 avril 42. *J. O.* 30 VIII 41, 23 IV 42.

Cf. inst. N° 4580 de la Direction Générale de l'Enregistrement, des domaines et du timbre, en date du 13 IX 41.

élaborées, extraites, traitées, ou vendues (34), voire même le nombre de lits installés (35).

On retrouve dans les taux de cotisations, la même diversité que dans les bases de taxation. Peut-être même, sont-ils encore plus variés, car le Ministre n'est pas lié dans la fixation du taux par le décret du 15 mai 1941, comme il l'est en matière d'assiette. Ainsi le taux des cotisations perçues sur le chiffre d'affaires, varie de 1 à 6 pour mille (36), il oscille entre 16 à 25 pour mille de la valeur en douane (37). Quant aux droits spécifiques, ils changent selon la nature du produit (38).

Généralement fixé pour l'année, le taux est, dans certains cas, révisable périodiquement, pour assurer un synchronisme parfait entre la production de la profession et le montant de ses dépenses (39).

Presque toutes les taxes sont proportionnelles ; certaines cependant font appel à la dégressivité (40), d'autres enfin prévoient une exonération à la base, ou un minimum de perception (41).

La dualité des régimes apparaît à nouveau, dans le mode de

(34) V. not. :

C. O. Chaux et ciments. Arrêté 27 janv. 1942. *J. O.* 29 I 42.

C. O. Sidérurgie. Arrêté 5 fév. 1942. *J. O.* 11 II 42, rect. *J. O.* 22 II 42.

C. O. Minerais de fer métropolitains. Arrêté 19 nov. 1941. *J. O.* 5 II 42.

C. O. Ind. du gaz. Arrêté 19 déc. 1941. *J. O.* 21 XII 41.

C. O. Ind. et Cce Goudron de houille. Déc. 30 nov. 41. *J. O.* 1 et 2 XII 41.

(35) V. not. :

C. O. Maisons de santé privées. Arrêté 4 juin 1942. *J. O.* 14 VI 42.

(36) V. not. :

C. O. Montre. Sup. note 32.

C. O. Ind. Commerce explosifs. Arrêté 17 nov. 1941. *J. O.* 25 XI 41.

(37) V. not. :

C. O. Montre. Sup. note 32.

(38) V. not. :

C. O. désignés. Sup. note 34.

(39) V. not. :

C. O. Sidérurgie. Sup. note 34.

C. O. Minerais de fer métropolitains. Sup. note 34.

(40) V. not. :

C. O. Maisons de santé privées. Sup. note 35.

(41) V. not. :

C. O. Goudron de houille. Sup. note 34.

C. O. Automobile et cycle. Sup. note 26.

recouvrement des cotisations. Selon que les Comités sont ou non, assujettis au décret du 15 mai 1941, ils doivent confier cette opération à une caisse autonome, rattachée à la Section Centrale de l'O.C.R.P.I. (décret du 15 mai 1941 — art. 2), ou au contraire, demeurent libres de choisir l'organisme qui leur paraît le plus qualifié pour assurer la perception de leurs revenus.

En ce cas, ce peut être, soit un service spécial du Comité (42), soit une caisse de congés payés (43), de péréquation ou de compensation (44), soit des organismes commerciaux tels que le Comptoir des Produits Sidérurgiques (45), le Groupement d'importation et d'achat des ferrailles (46), ou le Groupement auxiliaire de l'industrie des minerais de fer (47), soit même enfin, le receveur-contrôleur de l'Enregistrement, bureau des Domaines (48).

Les Comités soumis au régime du décret du 15 mai 1941 sont, avons-nous dit, tenus de recouvrer leurs cotisations par l'intermédiaire de la Caisse Autonome de Recouvrement des Comités d'Organisation (C.A.R.C.O.), dont le statut a été fixé par arrêté du 27 mai 1941.

Cette Caisse, administrée par un Directeur assisté d'un Comité consultatif, est chargée d'assurer pour le compte des Comités d'Organisation le recouvrement des taxes instituées conformément au Décret du 15 mai 1941. Il est caractéristique de noter qu'en cas de non recouvrement, le Directeur de la Caisse doit suivre, en ce qui concerne les poursuites, les instructions des Comités d'Organisation : il ne peut procéder d'office, au recouvrement forcé. On retrouve dans cette mesure de juridiction gracieuse des Comités à l'égard de leurs

(42) V. not. :

C. O. Grosse forge et gros emboutissage. *J. O.* 18 II 42.

C. O. Ind. bois. Arrêté 23 mars 1942. *J. O.* 29 III 42.

C. O. Ind. arts et comm. du livre. Sup. note 26.

(43) V. not. :

C. O. Manutention dans les ports maritimes. Sup. note 30.

(44) V. not. :

C. O. Combustibles liquides. *J. O.* 25 VII 41 et 2 VIII 41.

C. O. Ind. du gaz. Sup. note 34.

(45) C. O. Sidérurgie. Sup. note 34.

(46) C. O. Industrie Fonderie. Déc. 22 nov. 41. *J. O.* 25 XI 41.

(47) C. O. Minerais de fer métropolitain. Sup. note 34.

(48) C. O. Energie électrique. Sup. note 33.

membres, un trait caractéristique de leurs pouvoirs corporatifs.

Il resterait à déterminer les moyens dont disposent, aussi bien les Comités d'Organisation que la C.A.R.C.O. pour recouvrer, par la voie contentieuse, les cotisations arriérées.

Or, cette question est étroitement liée à la nature juridique, non seulement des Comités d'Organisation, mais encore de leurs deniers. Nous réservons donc cette étude que nous traiterons dans notre troisième partie. Observons qu'à ce jour, la C.A.R.C.O. assimile les cotisations des Comités d'Organisation à des dettes privées, commerciales au regard des industriels par application de la théorie de l'accessoire, et qu'elle en poursuit le recouvrement devant les tribunaux de commerce (Paris — Tribunal de Commerce : 18 mai 1942).

Par l'exposé qui précède, on peut apprécier l'extrême diversité des régimes financiers auxquels sont soumis les industriels et les commerçants appartenant à des Comités différents.

Or, la complexité de l'organisation économique est telle, que de nombreuses entreprises relèvent non pas d'un, mais de deux ou plusieurs Comités. En ce cas, elles sont soumises obligatoirement à des cotisations différentes par l'assiette, le taux et le mode de recouvrement, pour chacun des Comités auxquels elles sont rattachées.

Une telle situation crée des difficultés pratiques considérables, dont souffrent particulièrement les petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas d'un personnel de bureau très important.

C'est pourquoi un arrêté du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle en date du 24 juillet 1941 (49) décide que les entreprises industrielles, commerciales et artisanales de faible importance, ne peuvent être assujetties qu'à une seule cotisation quel que soit le nombre de Comités dont elles relèvent.

L'importance relative de ces entreprises est déterminée a priori, par leur assujettissement au régime du forfait en

(49) J. O. 14 IX 1941, étendu par arrêté du 26 juin 1942 aux entreprises relevant du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement. J. O. 6 VII 42.

matière de taxe d'Etat sur les transactions. Leur cotisation est obligatoirement assise sur le montant net du forfait admis par l'administration des Contributions indirectes, comme base de l'impôt d'Etat, et doit être perçue par le Comité dont elles relèvent pour la majeure partie de leur activité.

Cet arrêté limite en outre, les charges financières qui peuvent être imposées à ces entreprises de faible importance. Celles qui sont exonérées de la taxe sur les transactions, ne sont assujetties qu'à une taxe fixe, à verser à leur Comité principal. Pour les autres, le taux de la taxe ne peut dépasser 5 pour mille, et même 3 pour mille lorsque le Comité principal n'a pas prévu l'application à ses autres ressortissants, d'une taxe basée sur le chiffre d'affaires.

Les ressources ainsi mises à la disposition des Comités d'Organisation, soit par leur service financier, soit par l'organisme extérieur, C.A.R.C.O. ou autre, chargé du recouvrement des cotisations, peuvent être utilisées librement. La seule limitation à cette règle réside dans le blocage par la C.A.R.C.O. des excédents de recette sur le montant global du budget des Comités (art. 8). Ces derniers possèdent un compte courant bancaire auquel sont versées les sommes perçues sur leurs ressortissants, à concurrence du total budgétaire régulièrement approuvé par l'autorité de contrôle. Le solde est porté au crédit de leur compte et affecté à l'exercice suivant (50).

(50) V. not. :

C. O. Manutention dans ports maritimes. Sup. note 30.

C. O. Sidérurgie. Sup. note 34.

C. O. Industrie minerais de fer. Sup. note 34.

C. Gal. O. Ind. textile. Sup. note 27.

CHAPITRE IV

CONTROLE ADMINISTRATIF

Nous nous sommes efforcés dans les chapitres précédents, de dégager de l'ensemble des textes concernant les Comités d'Organisation, textes législatifs, réglementaires, et mêmes simples décisions administratives, la pensée directrice qui guidait les pouvoirs publics dans cette institution.

Nous avons reconnu aux Comités d'Organisation le caractère d'organismes professionnels dont l'objet est l'organisation de la production, et le but, la préparation d'un état corporatif.

Le fait, toutefois, que cette préparation, nous avons même écrit « éducation », soit nécessaire, prouve qu'en l'état actuel des esprits et des choses, les professions ne peuvent être livrées à elles-mêmes. Un contrôle s'impose donc sur leur activité pour que, d'une part, elle s'exerce conformément à l'intérêt public, et d'autre part, pour qu'à l'intérieur des professions, l'intérêt de la collectivité ne soit pas subordonné à celui de quelques individualités.

En conséquence, il appartient à l'Etat d'assurer ce contrôle au double point de vue, de l'opportunité économique et politique des mesures prises, et en outre, de leur conformité à l'ordonnement juridique du Pays sur lequel repose l'ordre social.

Le premier incombe à l'administration et se trouve régi par les textes que nous examinons ; le second au contraire, relève des tribunaux et dépend de la nature juridique des Comités d'Organisation.

De ce fait, nous réservons l'exposé du contrôle juridictionnel jusqu'après avoir déterminé cette dernière, et consacrerons le présent chapitre, au contrôle administratif des actes d'autorité et de gestion.

Tel qu'il ressort de la loi du 16 août 1940, ce contrôle administratif met, dans son principe, les Comités d'Organisation sous la dépendance absolue des pouvoirs publics. Cette sujétion se justifie par le souci du législateur de ne pas laisser un domaine important de l'activité nationale, essentiel même, en raison des circonstances, se soustraire à son autorité.

Appliqué dans sa rigueur littérale, ce principe conduirait cependant à une centralisation excessive, aboutissant à l'étatisme total, négateur de toute initiative individuelle et, partant, de progrès. Ce ne saurait être le but poursuivi par un Etat qui affirme ses tendances corporatives, soit, en définitive, qui n'entend pas effectuer lui-même la réglementation des marchés, qu'ils soient de biens ou de services, mais qui veut, au contraire, la confier directement aux professions.

Il appartient donc à l'administration d'apporter dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, les tempéraments qui sont en puissance dans l'esprit de la nouvelle organisation professionnelle, sinon dans sa lettre. Au reste, nous verrons que les Comités d'Organisation sont en mesure d'en appeler au juge, le cas échéant, pour obtenir le respect d'un droit violé par l'usage illégal de ce pouvoir.

Celui-ci s'exerce, avons-nous dit, sur l'ensemble de l'activité des Comités d'Organisation, mais il y a lieu de distinguer ce que nous appellerons leur activité professionnelle comportant la mise en œuvre des attributions qui leur sont dévolues par les différents textes précédemment étudiés, de leur activité de gestion, qui comprend les actes accomplis en vue de leur fonctionnement administratif. Nous étudierons à propos de chacune de ces activités, les règles de formes et de fond qui président au contrôle dont elles sont l'objet.

*
* *

La loi du 16 août 1940 confie au Ministre dont relève la branche d'activité considérée, l'autorité sur le Comité d'Or-

ganisation correspondant (art. 2, § n° 1). Elle prévoit même une représentation permanente des pouvoirs publics auprès de ce dernier, en la personne d'un Commissaire du Gouvernement, choisi le plus généralement parmi les Directeurs ou hauts Fonctionnaires du Ministère intéressé.

Quelques Comités (1) relèvent de plusieurs Secrétariats d'Etat et les décrets portant création prévoient, outre le Commissaire du Gouvernement à compétence générale, des Commissaires adjoints qualifiés pour traiter les questions spéciales à leur département.

Ayant déterminé les organes administratifs habilités à intervenir dans l'activité des Comités d'Organisation, il nous faut examiner de quels moyens d'action ils sont dotés pour ce faire.

C'est d'abord le pouvoir de nomination des membres des Comités qui appartient au Chef de l'Etat (art. 3). Il est évident qu'un tel pouvoir constitue le mode de contrôle le plus souple et le plus efficace, puisqu'il s'exerce, pourrions-nous dire, a priori. Le choix d'une personnalité donnée du monde industriel ou commercial, est déterminant quant à la direction d'un Comité conformément aux vues des pouvoirs publics. Ceux-ci ne sont liés dans cette désignation par aucune condition de fond ou de forme, puisqu'ils ne sont même pas tenus de prendre l'avis des membres de la profession (2).

Le pouvoir de nomination a pour corrolaire celui de révocation qu'exerce l'administration avec la même latitude, sous réserve, toutefois, d'observer les conditions de forme : décision de même origine que la nomination, et de fond : respect de la légalité, des motifs et du but, précédemment exposées (V. sup. p. 29).

Mais la révocation d'un membre d'un Comité d'Organisation nécessite un certain délai causé justement par le respect de ces conditions, délai dont ne saurait se satisfaire le bien public dans certaines situations d'extrême urgence.

(1) Cf. not. :

C. O. Exploitations frigorifiques, Déc. 15 juil. 1941. *J. O.* 3 IX 41.

C. O. Publicité, Déc. 18 juil. 1941. *J. O.* 26 VIII 41.

(2) Rappelons néanmoins que la nomination appartient au Chef de l'Etat et non aux Ministres. Sup. p. 16.

C'est pour prévenir les conséquences qui peuvent être désastreuses, d'une telle éventualité, que le législateur a prévu la possibilité, pour le Commissaire du Gouvernement, d'exercer tous les droits dévolus au Comité d'Organisation qu'il contrôle, en cas de carence de celui-ci (art. 3).

Il s'agit, en fait, d'une véritable subrogation, réalisée par une procédure expéditive, permettant d'assurer la continuité du service confié au Comité, en dépit de l'insuffisance, voire de l'opposition de ses membres dirigeants.

Cette mesure a, sans conteste, un caractère d'exception et ne doit être appliquée qu'en cas d'absolue nécessité, lorsque les circonstances ne permettent pas de recourir au procédé normal de la révocation. En particulier, une interprétation extensive du mot « carence » reviendrait à transférer à l'administration l'organisation de la production et de la profession, ce qui contreviendrait manifestement à l'esprit comme à la lettre de la loi du 16 août 1940 et entacherait d'excès de pouvoir la décision de l'administration.

Cette réserve exprimée, il convient d'insister sur le pouvoir discrétionnaire dont jouit cette dernière, pour apprécier l'opportunité d'une action énergique, eu égard à certaines circonstances.

Sa mise en œuvre appartient au Ministre, le plus souvent sur proposition du Commissaire du Gouvernement intéressé, dans des formes qui, à raison même de son objet, doivent être simplifiées à l'extrême.

Quant à la durée de la subrogation, aucun terme n'étant fixé par la loi, nous estimons que par hypothèse, et pour répondre à l'esprit de cette mesure, elle ne saurait être que temporaire, limitée dans le temps par l'obstacle à vaincre, qu'il tienne aux faits ou aux hommes. Le résultat atteint, l'administration ne pourrait, sans illégalité, continuer d'assurer la direction effective du Comité considéré.

Les moyens de contrôle que nous venons d'étudier portent sur la personne même des membres des Comités d'Organisation. L'article 5 prévoit, d'autre part, l'intervention des pouvoirs publics à raison des décisions que ces derniers sont appelés à prendre.

Il dispose, en effet, que celles-ci « ne sont définitives qu'a-

près avoir été approuvées par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, qui peut déléguer, pour certaines catégories de questions, le droit d'approbation au Commissaire du Gouvernement ». Remarquons que le même pouvoir d'approbation appartient pareillement aux Secrétaires d'Etat dont relèvent les Comités d'Organisation des diverses branches d'activité ressortissant à chacun d'eux (art. 9).

La formule employée par la loi nous paraît peu heureuse car prêtant à confusion.

Littéralement parlant, elle tendrait à signifier que les décisions des Comités d'Organisation peuvent être modifiées ou abrogées librement jusqu'à l'approbation du Ministre ou de son délégué et que celle-ci accordée, elles deviendraient intangibles. Or, il est bien établi en droit administratif, qu'un acte quelconque est toujours susceptible de modifications ultérieures par l'autorité compétente, sous réserve de l'observation des règles de forme et de fond qui s'imposent (3).

On est donc conduit à interpréter l'expression « ne sont définitives que », puisqu'aussi bien son sens littéral conduit à une impasse.

Certains auteurs traduisent « définitives » par : « exécutoires » et soutiennent qu'« il résulte des termes employés par l'art. 5 que tant que l'approbation n'est pas obtenue, la décision du Comité n'est susceptible d'aucune application. Elle reste lettre morte » (4).

D'après cette opinion, l'approbation serait donc une sorte d'exéquatur sans laquelle les décisions des Comités n'auraient aucune existence juridique. Par suite, la loi ne prévoyant pas de délai durant lequel le Ministre est tenu de prendre position sur le texte qui lui est soumis, il dépendrait de son silence que les Comités soient paralysés dans leur action.

Pour nous la signification de l'art. 5 est autre. Une telle interprétation, en effet, trop restrictive de la capacité des

(3) V.-P. DUEZ : *De l'indépendance des autorités législatives et des autorités réglementaires dans la fixation des règles de droit*, Th. Lille, 1914.

L. DELHEZ : *La révocation des actes administratifs*. Rev. du Droit public, 1928, p. 463.

(4) H. CULMANN. *Op. cit.*, p. 42 et s., et 80 et s.

Comités d'Organisation, démentirait le principe directeur que nous pensons avoir dégagé et d'après lequel les pouvoirs publics s'efforcent de donner aux professions une formation pré-corporative.

Aussi pensons-nous qu'il y a lieu de voir dans les termes employés, la volonté du législateur de marquer la dépendance dans laquelle l'administration tient des professions de par les circonstances, en lui permettant d'abroger et même d'annuler leurs décisions, mais sans que le principe même de leur capacité soit atteint.

En d'autres termes, l'art. 5 édicte une règle de contrôle et non d'aptitude. La différence est d'importance, non seulement de par ses applications pratiques, mais encore, en raison des conséquences qui dérivent de l'esprit qu'elle dénote.

Ainsi les Comités d'Organisation, selon nous, sont habiles à exécuter leurs propres décisions parfaites par elles-mêmes, mais l'administration bénéficie du pouvoir discrétionnaire de les abroger ou même de les annuler et, par voie de conséquence, de les modifier, indirectement tout au moins.

En quelque sorte, ces décisions sont soumises à une condition résolutoire : la désapprobation du Ministre.

Pour éviter l'incertitude résultant de l'absence de terme, les décrets de création contiennent le plus souvent une disposition qui confirme le principe de la validité des décisions en elles-mêmes, et en outre, assigne au Ministre ou à son délégué, le Commissaire du Gouvernement, un délai pour faire connaître leurs observations. Passé celui-ci, le silence est considéré comme une approbation tacite.

Cette disposition est exprimée le plus souvent avec des variantes tenant au délai imparti, par la formule suivante : « les décisions du Comité (du Président ou du Directeur) sont immédiatement exécutoires, et deviennent définitives si, dans un délai de X... jours, après leur notification au Commissaire du Gouvernement, celui-ci n'a pas usé de son droit de veto suspensif » (5).

(5) V. not. :

C. O. Machinisme agricole. Déc. 9 janv. 41. *J. O.* 10 I 41.

C. O. Ind. et Com. Machine de bureau. Déc. 15 mars 41. *J. O.* 29 III 41.

C. O. Entreprises de déménagement. Déc. 29 mai 41. *J. O.* 1 VI 41.

Par contre, d'autres décrets inversent le principe de capacité établi par la loi, en spécifiant que : « les décisions prises par le Comité d'Organisation ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle » (6). En ce cas, la condition dont est assortie la décision de ce Comité n'est plus résolutoire, mais suspensive.

Une telle exigence, d'ailleurs peu fréquente, procède d'une conception évidemment plus restrictive de l'autonomie des Comités. Elle n'en est pas moins légale, le législateur donnant pouvoir à l'administration pour approuver toutes leurs décisions, cette dernière est libre d'organiser un mode d'approbation exprès, ou tacite.

Celui-ci constitue donc, lorsqu'il est mentionné dans le texte de création, une condition de forme dont l'inobservation peut, comme nous le verrons, vicier la légalité d'une décision (7).

Aussi bien, lorsque l'administration n'a spécifié aucune procédure de contrôle, approbation expresse ou tacite, il y a lieu d'appliquer le principe de capacité précédemment dégagé. Légalement, les décisions des Comités entrant dans cette catégorie, sont exécutoires sitôt prises, mais le Ministre ou le Commissaire du Gouvernement, peuvent les abroger ou même les annuler.

La loi du 16 août 1940, a donc subordonné l'activité des Comités d'Organisation, et notamment l'exécution de leurs décisions professionnelles, à un contrôle rigoureux dans sa lettre, mais qui doit être tempéré dans son application, à raison du but final poursuivi : l'institution d'un régime corporatif. Ce contrôle relève de la compétence exclusive du Ministre dont ressortit la branche d'activité considérée.

Il porte sur l'ensemble de l'activité des Comités d'Organisation. Celle-ci s'exerce par voie de décisions susceptibles d'être classées en décisions professionnelles, et sur le plan interne, en actes d'administration.

(6) V. not. :

C. O. Distribution et vente matériel électrique. Arrêté 19 sept. 41. *J. O.* 28 IX 41.

(7) V. inf., p.

Nous venons d'étudier l'organisation du contrôle sur les premières, il nous reste à exposer celui pratiqué sur les seconds.

Parmi les actes de gestion, il faut distinguer les actes juridiques tels que, achat, vente, location, etc..., de ceux purement matériels et financiers qui les accompagnent. Ces derniers seuls feront l'objet de ce paragraphe, car les autres postulent la capacité civile, elle-même fonction de la nature juridique de l'organisme qui les accomplit. Nous les étudions donc, dans notre III^e partie.

*
* *

L'art. 4, § 2, de la loi du 16 août 1940 soumet la comptabilité des Comités d'Organisation au contrôle du Ministre dont ils relèvent et du Ministre des Finances. Ce partage de compétence est pleinement justifié par la nature technique de ce contrôle.

Un arrêté interministériel en date du 29 mars 1941 (*J. O.* du 31 mars 1941) est venu par ailleurs, l'organiser, tout au moins en ce qui concerne les Comités relevant du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle. On doit regretter qu'une décision officielle n'ait pas étendu ses dispositions à l'ensemble des professions.

Les mesures qu'il édicte portent d'une part, sur le contrôle de la régularité des dépenses : celui-ci appartient essentiellement aux techniciens délégués par le Ministre des Finances. Mais d'autre part, en raison de l'importance des sommes engagées, il était nécessaire que ces mêmes techniciens soient appelés à donner leur avis sur l'opportunité financière des dépenses. Il nous faut donc examiner successivement ces deux aspects du contrôle financier.

L'arrêté du 29 mars 1941 intègre les Comités d'Organisation dans la catégorie des organismes soumis au contrôle financier de l'Etat. Celui-ci est exercé par un corps de contrôleurs, désignés par le Ministre des Finances et auxquels peuvent être adjoints des ingénieurs, des inspecteurs des administrations financières, ou des agents spéciaux (art. I).

Le contrôleur financier, ou ses représentants dûment habi-

lités, prennent communication sur place des titres, documents, situations de caisse et des comptes courants ouverts aux Comités (art. 2). Ils reçoivent trimestriellement de ces derniers, la balance de leurs comptes, l'état des dépenses engagées à cette date, et les renseignements concernant les opérations décrites dans ces tableaux.

Ainsi se trouve organisé le contrôle de la régularité des dépenses des Comités d'Organisation.

Mais en outre, le rôle des contrôleurs s'étend, à titre de conseillers, aux prévisions de dépenses. Ils sont en effet particulièrement qualifiés pour attirer l'attention du Ministre ou de son représentant auprès de chaque Comité, sur les conséquences que peuvent entraîner certaines décisions financières de celui-ci, non seulement à l'intérieur de la profession, mais encore, sur les finances publiques.

C'est pourquoi les art. 4 à 6 de l'arrêté, soumettent à leur avis préalable, les projets de budget, d'une part, et d'autre part : « toutes mesures ou décisions susceptibles de modifier la situation financière de ces organismes ou d'avoir une répercussion sur les finances publiques ». Les termes extrêmement généraux, employés par le texte, incitent à penser, que la presque totalité des décisions des Comités devraient être transmises pour avis au Contrôleur financier, car il en est bien peu qui n'aient leur répercussion sur l'économie nationale, et partant, sur les finances du Pays.

En fait, on doit admettre que seules, font l'objet d'une communication, les mesures ou décisions, ayant une incidence immédiate sur la situation financière de la branche d'activité intéressée.

Il est, par ailleurs, important de souligner le caractère exclusivement consultatif de l'intervention des contrôleurs financiers en matière de prévision de dépenses ou de mesures à répercussions financières.

Ils ne peuvent que conseiller, et non interdire ou imposer. Le Comité d'Organisation et le Ministre dont il relève, ont un droit absolu à maintenir leur décision, même si elle n'agrée pas à l'administration des finances.

Une exception toutefois à cette règle générale : l'affectation des sommes provenant de la liquidation d'un Comité d'Orga-

nisation, qui aurait été dissout par exemple, est subordonnée à l'avis favorable du contrôleur financier (art. 6, § 2).

Cette indépendance des Comités d'Organisation vis-à-vis du Ministre des Finances marque assez la volonté du législateur de considérer les questions financières comme secondaires eu égard à la tâche qu'il leur assigne et dont la réalisation doit être obtenue, au prix même de sacrifices financiers, supportés non seulement par les professions, mais encore, par la collectivité nationale tout entière.

DEUXIEME PARTIE

**NATURE JURIDIQUE
DES COMITÉS D'ORGANISATION**

CHAPITRE V

NATURE JURIDIQUE

Déterminer la nature juridique d'une institution, revient à fixer sa place dans l'ordonnement juridique. Cette détermination présente une importance identique à celle que prend, pour un individu, l'établissement de sa nationalité.

En effet, selon que l'organisme visé appartient à telle ou telle catégorie de sujets de droit, il est soumis à un ensemble de règles qui sont communes à tous les organismes de même espèce.

Or, cet ensemble de règles, ces statuts juridiques, varient essentiellement selon que l'institution considérée est une association déclarée, une société commerciale, un établissement public, etc... ou une collectivité territoriale, commune, département, colonie, Etat.

Il importe donc de classer les Comités d'Organisation dans cette hiérarchie de collectivités, de manière à compléter le régime particulier qu'ils tiennent des textes les concernant spécialement, par l'étude des règles plus générales auxquelles leur nature les assujettit.

La détermination de celle-ci, nécessite l'analyse de leur structure, puisque le législateur n'a pas cru devoir préciser la catégorie juridique dans laquelle il entendait ranger les Comités d'Organisation.

La solution résultera de la réponse apportée aux deux questions suivantes :

1°) Les Comités d'Organisation sont-ils des êtres distincts juridiquement parlant, c'est-à-dire des sujets de droit ? (un

bras, une jambe, ou une tête n'a pas de nationalité, un être humain seul, en a une).

2°) En tant qu'êtres juridiques distincts, les Comités d'Organisation relèvent-ils du droit public, du droit privé, ou éventuellement, du droit collectif, dans la mesure où l'autonomie de ce droit peut être prouvée ?

Nous résoudrons successivement ces deux propositions en faisant appel tant à la doctrine qu'au droit positif, loi et jurisprudence, car il n'est pas de sujet où la confrontation de l'un avec l'autre ne soit plus indispensable à la clarté de l'exposé comme à l'exactitude de la solution.

*
* *

Etablir que les Comités d'Organisation sont des sujets de droit, revient à leur attribuer la personnalité morale.

M. Michoud (1), dans l'ouvrage fondamental qu'il a consacré à ce sujet, précise que l'expression : « personne juridique ou personne morale désigne un sujet de droit, qui n'est pas en même temps un être humain, une personne physique ».

M. Berthélémy (2) écrit de même : « dans toutes les branches de l'activité humaine, il a paru avantageux de laisser à des collectivités le droit de se comporter comme si elles constituaient des personnes distinctes de leurs membres... Ce sont ces collectivités envisagées ainsi, comme juridiquement capables à l'instar des individus, que l'on nomme personnes morales ou personnes civiles ».

Peu de théories juridiques ont, plus que celles de la personnalité morale, commune au droit public et au droit privé, opposé les auteurs les plus éminents. Ce n'est pas seulement la confusion créée par le sens philosophique trop fréquemment attaché au mot « personne » et assimilé à l'homme, qui en est cause ; c'est aussi, et surtout, les conséquences profondément différentes qui résultent de l'une ou l'autre conception.

(1) MICHOD : « *La Théorie de la personnalité morale et son application en Droit français* », 3^e édit. revue par L. TROTABAS, Paris, 1932, T. I, p. 4.

(2) BERTHÉLÉMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e éd., Paris, 1933, p. 29.

De ce fait, et bien qu'il ne puisse être de notre intention de résumer, même brièvement, l'ensemble de ces théories, nous sommes, néanmoins, obligés d'exposer sommairement les idées directrices des plus marquantes, afin de justifier le choix que nous ferons de l'une d'elles.

On peut classer en deux groupes opposés, les thèses émises à ce sujet :

— l'un réunissant les auteurs pour lesquels, à un titre ou à un autre, la personnalité morale n'existe pas ;

— l'autre, ceux qui, au contraire, la considèrent comme une réalité non seulement juridique, mais encore sociale.

Parmi les premiers, trois opinions ont été soutenues :

— La première (3) expose que : « l'homme seul étant une personne réelle, on ne peut expliquer que par une fiction juridique, l'idée de personnalité appliquée à d'autres choses qu'à des êtres humains ».

La conséquence immédiate de cette conception, c'est que l'Etat est le juge souverain, qui déterminera arbitrairement les groupements jugés dignes d'être titulaires de droits, et propriétaires de biens.

Cette opinion qui, en particulier, ne peut expliquer la personnalité de l'Etat lui-même, est rejetée présentement par la majorité de la doctrine.

— La deuxième théorie nie également l'existence et la nécessité des personnes morales.

Pour ses partisans (en Allemagne : Brinz, Bekker, Rumeilin — en France : Duguit, Jèze, Bonnard, Rolland) elles correspondent seulement : « à un procédé de pure technique juridique, derrière lequel il y a des réalités très simples : des individus et un patrimoine affecté à un certain but, autre qu'un but individuel » (4).

On a pu opposer à cette thèse, d'une part, qu'un patrimoine doit avoir un titulaire, d'autre part, que la patrimonialité n'épuise pas tous les effets de la personnalité morale.

— Enfin, la troisième et dernière théorie refusant de considérer la personnalité morale autrement que comme une

(3) LAURENT : *Droit civil*, Tome I.

(4) L. ROLLAND : *Précis de Droit administratif*, 7^e édit., N° 31 et s.

« fiction de droit », soutient que les droits et les biens des collectivités appartiennent aux personnes physiques qui les composent : « la personnalité morale devient chose inutile puisque tous les phénomènes que l'on a coutume d'y rattacher ne sont que des modalités des droits des personnes physiques » (5) et M. Berthélémy s'exprime en ces termes : « La personnalité morale appliquée aux groupements n'est... qu'un moyen d'expliquer les règles de la propriété collective » (6).

Comme la précédente, cette conception assimile trop complètement et exclusivement, la personnalité morale à un patrimoine.

De ce fait, elle est difficilement applicable au droit public.

En outre, le patrimoine de l'association est loin d'être toujours une fraction de celui des associés ; aussi a-t-on pu dire, justement, qu'il y avait une véritable fiction à le considérer comme tel.

Au premier groupe de théories que nous venons d'énumérer, s'oppose un deuxième, antithétique du précédent, en ce que les thèses qu'il rassemble affirment la réalité de la personnalité morale.

Comme l'exprime le Doyen M. Hauriou (7) : « la personne juridique n'est pas une catégorie artificielle de la technique du droit, mais elle fait partie du donné social naturel ».

En bref on peut dire que ces théories, partant d'une définition des droits subjectifs, étudient à quelles conditions un être collectif pourra être considéré comme apte à en posséder, et sera par là même, une personne morale.

De la notion de droit subjectif « puissance attribuée à une volonté par le droit objectif, faculté de vouloir reconnue par le droit » (8), un certain nombre d'auteurs ont conclu qu'un droit subjectif ne peut exister qu'au profit d'un être doué d'une volonté personnelle et libre.

Par suite, ils ont été amenés, en vue de reconnaître une existence réelle aux personnes morales, à prouver que les

(5) MICHOUX. *Op. cit.*, T. I, p. 55.

(6) BERTHÉLÉMY. *Op. cit.*, p. 29.

(7) M. HAURIOU : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édit., Paris, 1933, p. 42 et s.

(8) MICHOUX. *Op. cit.*, T. I, p. 70.

groupements ont une volonté semblable à celle de l'homme, et également respectable.

Or, on ne peut y parvenir qu'en assimilant la personnalité juridique à la personnalité philosophique, ce qui conduit à un échec.

Par contre, M. Michoud a montré que ces difficultés disparaissent si on donnait une définition différente du droit subjectif.

En effet, celle énoncée ci-dessus : « exprime le résultat tangible que produit, au profit de son titulaire, le droit subjectif, résultat qui est de donner à sa volonté, un certain pouvoir que la loi protège » (9). Mais : « la loi protège, non la volonté, mais l'intérêt que cette volonté représente » (10) d'où la définition du droit subjectif que fournit cet auteur, définition inspirée d'Ihering, mais complétée : un droit subjectif est « l'intérêt d'un homme ou d'un groupe d'hommes juridiquement protégé au moyen de la puissance reconnue à une volonté de le représenter et de le défendre » (11).

Cette thèse est reprise par M. Waline (12) qui, après avoir souligné que : « le droit subjectif n'est pas la consécration d'une volonté, mais d'un intérêt » conclut : « les droits subjectifs sont des intérêts protégés par l'organisation sociale, et la personne juridique n'est autre que le titulaire d'un de ces intérêts socialement protégé ».

Ces deux auteurs sont ainsi amenés à poser comme condition, pour qu'un être collectif soit une personne morale :

1°) un intérêt commun et permanent distinct des intérêts individuels ;

2°) une organisation capable de dégager une volonté collective, qui le représentera dans les rapports juridiques.

Alors que cette théorie de la réalité des personnes morales consiste en une déduction issue d'une définition du droit subjectif, une autre théorie aboutit à la même conclusion, mais en prenant son point de départ dans l'observation des faits sociaux.

(9) MICHOD. *Op. cit.*, T. I, p. 102.

(10) MICHOD. *Op. cit.*, T. I, p. 105.

(11) MICHOD. *Op. cit.*, T. I, p. 107.

(12) M. WALINE : *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 2^e édi., Paris, 1939, p. 202.

C'est celle de l'institution, par laquelle le Doyen Hauriou (13) a achevé la construction nouvelle du droit collectif.

Elle s'appuie sur le fait que « l'homme pris individuellement n'est pas le seul être social..., qu'il existe de nombreuses collectivités humaines qui le dépassent, et qui constituent des réalités distinctes » (14).

Ce sont ces collectivités qui sont dénommées institutions, et leur définition en précise les éléments caractéristiques, car tout groupement humain n'est pas « institué ».

Elle est, l'institution : « un groupement de personnes réunies autour d'une idée, afin de la réaliser grâce à une organisation permanente » (15).

Nous constatons l'analogie existante entre les conditions exigées par M. Michoud et M. Waline pour qu'il y ait personnalité morale, et les caractères fondamentaux de l'institution.

Cette analogie se précise encore, lorsque l'on sait que les partisans de cette théorie analysent l'idée force autour de laquelle se constitue l'institution, en une idée « d'intérêt collectif » supérieur aux intérêts particuliers et permanent (16).

Quoi qu'il en soit, personne morale ou institution, le groupement humain constitue un être juridiquement distinct s'il représente un centre d'intérêt organisé.

Nous faisons nôtre cette opinion, car elle nous paraît correspondre le plus exactement à la réalité sociale et juridique.

Socialement, il n'est pas douteux qu'il existe des êtres collectifs animés d'une vie propre, ne se confondant nullement avec les personnes physiques qui les constituent.

Il n'est que de constater l'influence qu'ont les groupements de toutes natures : Syndicats, Partis politiques, Associations sportives, Etat, etc... sur leurs membres, ainsi que les réa-

(13) M. HAURIUO : *Théorie de l'Institution et de la Fondation*, 4^e cahier de la nouvelle journée 1925.

(14) LÉGAL et BRETHE DE LA GRESSAYE : « *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées* », Paris, 1938, p. 25.

(15) LÉGAL et BRETHE DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 28.

(16) LÉGAL et BRETHE DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 31.

lisations qu'ils provoquent, et que ne suffit pas à expliquer la pluralité des exécutants.

Juridiquement, il est exact qu'un droit sanctionne un intérêt et non une volonté : « La loi protège l'homme non parce qu'il veut, mais parce qu'il vit » (17).

On sait que l'infans et le fou, bien que dépourvus de volonté raisonnable, sont des sujets de droit, et à l'inverse, que ne l'étaient pas, les esclaves et les morts civils, qui possédaient cependant une volonté consciente et sensée.

Or, une collectivité vit du moment où elle poursuit un but légitime d'intérêt commun, par le truchement de ses organes ; donc, elle a naturellement l'aptitude à jouir des droits compatibles avec sa nature, et par suite, constitue un être juridique réel.

*
**

Ayant exposé aussi sommairement que l'ampleur du sujet le rendait possible, les bases sur lesquelles nous nous fondons pour reconnaître à un groupement, la personnalité juridique, il nous faut appliquer aux Comités d'Organisation, les conclusions auxquelles nous avons abouti :

— d'une part, existence d'un intérêt commun, permanent, distinct des intérêts individuels des membres du groupement aussi bien que de l'intérêt public général ;

— d'autre part, institution d'organes en mesure d'exprimer la volonté de cet être collectif, en vue du but à atteindre.

Les Comités d'Organisation ne sont-ils qu'une masse confuse d'entreprises, dont chacune d'elles aurait pu être indifféremment rattachée à l'un ou l'autre Comité, ou, au contraire, offrent-ils l'aspect d'un corps dont toutes les parties constituant le substractum, sont unies entre elles par un lien : l'idée commune ?

Cette idée commune, quelle est-elle ? L'article 2, § 6, de la loi du 16 août 1940, la résume en disant qu'il s'agit : « d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activités, dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés ».

(17) MICHOUX, *Op. cit.*, p. 114.

Il nous faut donc montrer que toutes les entreprises du Comité, considérées indistinctement, sont intéressées au meilleur fonctionnement de la branche d'activité à laquelle elles appartiennent. Mais en outre, nous devons faire la preuve qu'elles sont seules à l'être tout au moins de façon immédiate et non pas seulement médiate, en d'autres termes, que leur intérêt ne se confond, ni avec celui des entreprises des autres branches industrielles ou commerciales, ni avec celui de l'Etat lui-même.

La première proposition est évidente. On ne peut douter, en effet, que l'unanimité des entreprises rattachées à un Comité ne bénéficie des mesures de toutes sortes prises en vue d'augmenter le rendement, de perfectionner la technique, d'améliorer la qualité, de régulariser la concurrence.

Lorsque nous disons l'unanimité, nous voulons dire les entreprises considérées dans leur ensemble, car justement, nous sommes amenés à constater qu'en l'occurrence, ce bien-fait collectif coïncide parfois, et même assez souvent, avec des inconvénients individuels sérieux, puisqu'ils peuvent aller jusqu'à l'arrêt des ateliers. Mais n'est-ce pas là, précisément, la caractéristique essentielle d'un intérêt collectif supérieur ?

Ainsi, pour nous, la lésion dont souffrent certaines entreprises du fait des mesures édictées en faveur de l'ensemble, est bien la confirmation de l'existence réelle d'un intérêt collectif, distinct des intérêts particuliers. Il l'est également disons-nous, de celui des autres professions. De fait, nul ne disconvient qu'une décision propre à l'Industrie Hôtelière n'intéresse que de façon fort indirecte les ressortissants du Comité d'Organisation du Travail des Métaux.

Que l'écart des intérêts tendent vers zéro au fur et à mesure que les branches d'activité se rejoignent par leur connexité, n'est pas une preuve contraire. Ce n'est que la conséquence logique de l'interpénétration des professions, rendue possible par le phénomène économique moderne de l'intégration. En sorte que le champ d'application de l'intérêt collectif professionnel s'accroît, sans pour cela cesser d'être limité par une ligne fermée dont la définition relève de l'économique plutôt que du juridique.

Enfin, cet intérêt collectif ne se confond pas davantage

avec celui de l'Etat, ou, en d'autres termes, avec l'intérêt public proprement dit. Il nous suffit, pour en avoir l'assurance, de nous reporter au chapitre dans lequel nous avons exposé les attributions des Comités d'Organisation. Celles-ci, avons-nous vu, notamment en matière de prix, de remboursement des avances pour dommages de guerre, de participation aux frais de reconstitution par suite de ces sinistres, de création et de fermeture d'entreprises, sont subordonnées à l'administration qui décide en dernier ressort de la mesure à adopter, justement parce que celle proposée par les Comités, ne coïncide pas nécessairement avec l'intérêt général du Pays.

Il nous reste à établir que l'intérêt collectif dont nous pensons avoir démontré l'existence, est permanent. Cette condition est nécessaire, car un intérêt collectif temporaire, ne présenterait pas une importance suffisante pour être isolé et doté d'une autonomie juridique.

Or, celui dont sont chargés les Comités d'Organisation n'est pas éphémère, car le caractère provisoire que mentionne la loi du 16 août 1940 s'attache à leur organisation et non à l'intérêt collectif qu'ils représentent.

Celui-ci, en l'espèce, est non seulement permanent, mais encore pensons-nous, perpétuel.

S'il a plu à l'Etat pour des raisons politiques, de l'ignorer de la Révolution à nos jours, il n'en est pas moins vrai que les professions, même inorganisées, avaient des besoins propres, communs à leurs membres, et partant, un intérêt collectif immuable dans son essence, en dépit des transformations économiques et des perfectionnements techniques.

Ce n'est pas le lien social, l'élément intérêt, qui manquait à ces professions, mais bien l'organisation nécessaire à son expression.

De ce fait, elles n'étaient que des personnes morales virtuelles. Or, le législateur, en les dotant d'une organisation (18) permettant de délimiter leur domaine, de concrétiser leur but d'exprimer leur volonté par l'intermédiaire de leurs organes (Président, Directeur, Conseil, Commission) a reconnu, par là même, leur aptitude à devenir des sujets de droit, a

(18) V. *supra*, Chap. I.

fait des professions, des êtres socialement et juridiquement individualisés.

Nous assimilons donc les Comités d'Organisation, aux professions elles-mêmes. Il nous paraît difficile en effet, sinon impossible, de les en distinguer sans leur retirer toute raison d'être, non seulement juridique, mais encore sociale et même politique. Par ailleurs, une telle assimilation est sans contredit dans l'esprit de la loi du 16 août 1940 et dans celui des textes ultérieurs comme le prouvent, notamment, les dispositions de la loi du 28 octobre 1942 (v. sup. p. 39).

Peut-on dire que depuis la promulgation de la Charte du Travail (loi du 4 octobre 1942 (19), chacune des professions constitue non pas un, mais deux sujets de droits :

- d'une part, Comité d'Organisation,
- d'autre part, Comités Sociaux ?

Il n'en est rien évidemment.

L'unité juridique des professions ne peut pas plus être mise en doute, que l'unité de l'homme, personne physique, malgré la pluralité de ses activités et de ses besoins.

Ce qui est vrai, c'est que l'Etat, dans sa toute puissance, et pour des raisons d'ordre essentiellement politique, et contingentes, a cru pouvoir scinder arbitrairement l'intérêt collectif supérieur et permanent des professions, en trois parties : le social, le professionnel, l'économique, et le doter de deux organisations différentes.

Mais nous le répétons, cette classification, d'ailleurs abstraite, n'atteint nullement le fait social qui demeure : la profession est une, et le social, le professionnel et l'économique ne sont que les différents aspects pris tour à tour par un même intérêt (qui pourrait en prendre bien d'autres : le politique, par exemple).

Les difficultés en puissance qui pourront marquer le fonctionnement parallèle des Comités d'Organisation et des Comités Sociaux, nous paraissent être une nouvelle démonstration par les faits, de la réalité naturelle des personnes morales, et de l'impuissance de l'Etat quant à leur création.

(19) Loi N° 4260. J. O. 26 X 1941.

Mais s'il ne peut les créer, force nous est de reconnaître que leur existence juridique demeure à sa discrétion.

En vertu du but supérieur qui lui est assigné, l'Etat décide souverainement de l'opportunité d'admettre ou non, les collectivités organisées, au rang des titulaires de droits.

Il peut, en effet, ne pas être sans danger d'attribuer une capacité juridique à des êtres nouveaux, intermédiaires entre l'Etat et le particulier, d'autant que leur caractère institutionnel leur confère une puissance parfois très grande.

Il nous faudrait donc confronter à présent, les conclusions auxquelles nous a conduit l'étude doctrinale de la personnalité morale des Comités d'Organisation, avec le droit positif. Or le législateur n'a pas entouré des mêmes conditions la reconnaissance de toutes les personnes morales en puissance. En particulier, les règles diffèrent suivant que le groupement humain qu'il s'agit de personnaliser, relève du droit public ou du droit privé. Elles diffèrent, également, à l'intérieur de chacune de ces branches du droit selon le but que le groupement se propose : Association, Société Commerciale, Congrégation, Etablissement public, Commune, etc...

De ce fait, nous sommes amenés à résoudre préalablement le deuxième élément, dont résultera la nature juridique des Comités d'Organisation.

Sont-ils des organismes de droit public, ou de droit privé ? Appartiennent-ils à cette catégorie des institutions « sui generis » dans laquelle les juristes classent les phénomènes du droit, qu'aucune analyse n'a pu rattacher aux institutions cataloguées ? Peut-on enfin, les assujettir au droit collectif, considéré comme un secteur autonome du droit ?

Autant d'hypothèses à résoudre à l'aide de la doctrine, de la loi et de la jurisprudence, et ce faisant, nous concluons pareillement, à l'existence légale des Comités d'Organisation en tant que personnes morales intégrées dans un système juridique déterminé.

*
* *

Traditionnellement, notre droit est divisé en deux branches :

- le droit public,
- le droit privé.

La première régit les rapports des particuliers avec l'Etat et ses Organes ; la seconde, les rapports des particuliers entre eux.

On a pu dire que : « le droit privé est une discipline imprégnée de justice commutative, tandis que le droit administratif (branche du droit public) est imprégné de justice distributive » (20).

Par là, M. André Hauriou a marqué très heureusement la différence qui sépare le droit privé, dans lequel « les divers acteurs juridiques sont subordonnés de la même façon, au droit objectif de la légalité » (21), du droit administratif, où ils s'opposent avec des pouvoirs et des droits inégaux.

Peut-on admettre, au lieu de cette division bipartite, une classification tri-partite, comprenant une troisième branche autonome, le droit collectif ou droit social, dont on a soutenu que : « malgré les efforts des juristes, (il) n'a pu être réduit à l'une des deux branches précédentes » ? (22).

S'il en était ainsi, on serait appelé à ranger les Comités d'Organisation « dans cette catégorie des groupes soumise à des règles spéciales et à un droit autonome » (23) et non dans celle des établissements publics (droit public) ou parmi les établissements d'utilité publique (droit privé).

Force nous est donc d'étudier l'existence réelle d'un tel droit autonome qui trouve son fondement dans la théorie de l'institution, avant de prendre position sur le caractère public ou privé des Comités d'Organisation.

Nous avons vu que l'institution est « un groupement de personnes réunies autour d'une idée afin de la réaliser, grâce à une organisation permanente » (24).

La réalisation de cette idée postule l'autorité du groupe (par l'intermédiaire de ses organes) sur les membres. Or, cette autorité « tient de la prédominance de l'idée d'intérêt collec-

(20) A. HAURIUO : *L'utilisation en Droit administratif des règles et principes du Droit privé*, Recueil d'études sur les sources du Droit en l'honneur de F. GénY, Paris, 1935, T. III, p. 92.

(21) A. HAURIUO. *Op. cit.*, p. 92.

(22) J. PERSONNAZ : *La nature juridique des C. O.* Droit social N° 4, Paris, novembre 1941, p. 145 et s.

(23) J. PERSONNAZ. *Op. cit.*, p. 149.

(24) LÉGAL et BRETHER DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 28.

tif sur les intérêts particuliers, et les volontés de chacun » (25) ce qui amène logiquement les auteurs à poser que : « l'autorité est inhérente à l'institution... (et que) cela est vrai dans toutes les institutions, et pas seulement de l'Etat » (26).

Nous ne pouvons exposer dans le détail la démonstration par laquelle les théoriciens de l'institution prouvent que les rapports des organes avec les membres sont à base d'autorité et non d'égalité, comme dans les rapports entre parties contractantes ; que les droits exercés par les premiers à l'égard des seconds, ne dérivent pas d'un contrat mais sont réglés par les « Lois » de l'institution ; enfin, que le pouvoir conféré par celles-ci aux organes est un « droit fonction » (droit objectif) et non un « droit intérêt » (droit subjectif) comme celui qui existe dans les rapports des individus entre eux.

Ainsi présenté, le droit collectif nous paraît être une judicieuse interprétation des situations juridiques en présence à l'intérieur d'un groupement. Mais est-ce suffisant pour que nous lui reconnaissons les caractères de branche distincte du droit, à l'instar du droit public et du droit privé, qui ne peuvent se résorber l'un en l'autre ?

Telle paraît être la conception de M. Personnaz, qui énonce, comme suit, les pouvoirs du groupe, à raison de sa nature institutionnelle :

« Il (le groupe) possède la compétence pour édicter des règles obligatoires pour ses membres, et est investi du pouvoir réglementaire ou normatif à titre propre et non par délégation de l'Etat... Pour l'exercice de ce pouvoir normatif, le groupement dispose du pouvoir de décision ainsi que du pouvoir d'exécution directe, sans avoir besoin de recourir à la force publique, et dans une certaine mesure, du pouvoir disciplinaire sur ses adhérents. Cette subordination d'un intérêt à l'idée directrice suffit encore à expliquer que le groupe possède des pouvoirs propres lui permettant de s'intégrer, même par la contrainte, tous les particuliers dont l'activité se rattache à son but » (27).

Enfin, l'auteur conclut : « Une telle construction est de

(25) LÉGAL et BRETHER DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 34.

(26) LÉGAL et BRETHER DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 35.

(27) J. PERSONNAZ. *Op. cit.*, p. 149.

nature absolument générale, et peut s'appliquer à tous les groupements, non seulement de droit privé, société, association, fondation, mais encore de droit public. Le droit des groupes constituerait ainsi un droit autonome, qui prendrait place à côté du droit privé, et du droit public » (28).

Nous ne pouvons admettre cette thèse, non seulement en raison des conséquences qui en résultent mais d'abord, parce qu'elle nous semble provenir d'une analyse incomplète du droit collectif.

En effet, le fondement de ce droit, et par suite, ses limites, résident dans l'intérêt collectif du but à atteindre.

Or, ce but, ou bien est général, empreint d'une finalité supérieure qui le rend digne d'être poursuivi par la collectivité nationale, ou bien, au contraire, demeure particulier à un nombre déterminé de membres qui le plus souvent, s'y consacrent volontairement, que l'expression de leur volonté soit directe ou indirecte.

Dans le premier cas, l'intérêt collectif se confond avec l'intérêt public, et le droit du groupe avec le droit administratif.

Dans le second, l'intérêt commun se circonscrit au groupement qui, en fait, peut comprendre un effectif considérable, mais dont le but, cependant, n'est pas intimement lié à la raison d'Etat.

Par suite, l'institution est régie par le droit commun des particuliers, et si elle bénéficie sur ses membres d'une certaine supériorité juridique que lui octroie l'exercice du droit collectif, celui-ci n'en demeure pas moins limité par les règles du droit privé dans lesquelles il s'insère.

Ainsi, pour nous, le droit des groupes repose effectivement sur le principe de finalité. Mais, selon que celle-ci intéresse ou non l'Etat de façon immédiate, le droit collectif n'est autre que le droit public, ou dans le second cas, qu'une subdivision du droit privé appliquant la notion d'intérêt commun. Par là, il se différencie du droit privé stricto sensu, mais dans un champ limité à l'intérieur duquel même, il n'est pas absolu.

(28) J. PERSONNAZ. *Op. cit.*, p. 149.

Cette conception nous paraît confirmée implicitement par MM. Legal et Brethe de la Gressaye, qui admettent l'autorité de l'institution, sous réserve : « que l'idée soit légitime, et que le groupe ne porte pas atteinte aux droits individuels, irréductibles, de ses membres » (29).

*
* *

Nous pensons avoir ainsi démontré que le droit social n'est pas une branche autonome du droit, se situant sur le même plan que le droit public, et le droit privé, distinct de l'un et de l'autre.

Il n'est, en fait, que la justification de l'inégalité de pouvoirs constatée dans les rapports de deux parties dont aucune n'est l'Etat ou ses organes, inégalité constituant une dérogation à l'application traditionnelle du droit privé, et limitée dans ses effets à raison de sa cause.

Il nous reste, par suite, à intégrer les Comités d'Organisation soit parmi les organismes de droit public, soit parmi ceux relevant du droit privé.

Il s'agit, en définitive, de savoir si ce sont des établissements publics, ou des établissements d'utilité publique, problème classique sur lequel s'exerce, depuis deux tiers de siècle, la sagacité des juristes.

Il est bien évident que cette distinction présente : « plus de commodité pratique que de rigueur scientifique, car la vie sociale est si complexe, et si variée, qu'elle échappe à des classifications trop tranchées » (30).

Néanmoins, les conséquences qui en découlent sont d'une extrême importance, car elles s'articulent toutes autour de cette idée : Les établissements publics sont incorporés à l'administration, à l'inverse des établissements d'utilité publique, qui ne le sont pas, bien que lui étant rattachés par certains liens.

Partant, le régime normal des premiers applique les règles du droit public, celui des seconds, celles du droit privé. Nous disons « régime normal » car, en effet, et c'est là la source de

(29) LÉGAL et BRETHE DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 34.

(30) LÉGAL et BRETHE DE LA GRESSAYE. *Op. cit.*, p. 50.

toutes les difficultés, les uns et les autres participent à la fois à l'activité publique, et à l'activité privée.

Cependant, et si loin qu'aillent dans l'application des règles du droit privé, les établissements publics, comme les établissements privés dans celles du droit public, il demeure que, en l'absence de dispositions formelles, le droit privé doit être appliqué à ceux-ci, le droit public à ceux-là.

La distinction des deux catégories d'établissements, par suite de cette interpénétration des branches du droit, n'est pas nette.

M. Michoud soulignait en 1906 que la doctrine allemande, comme la doctrine française, se trouvaient dans le même embarras (31).

Bien des critères ont été proposés pour le résoudre. Tirés de l'origine, du but, de l'intérêt, du caractère volontaire ou forcé de l'institution, de l'ingérance de l'Etat dans son fonctionnement, de l'attribution de la charge de son entretien, de l'existence à son profit, de privilèges de puissance publique, aucun d'eux ne s'est révélé suffisant car on n'a nulle peine à trouver, dans les deux classifications opposées, des institutions répondant au même critère.

Les exemples classiques abondent à ce sujet, et il ne nous paraît pas utile d'insister à cet égard. Par contre, nous croyons intéressant de nous arrêter à la tentative doctrinale récente, substituant au dualisme : établissements publics, établissements d'utilité publique, une division tri-partite comprenant, en sus des deux premiers, les établissements mixtes.

Ceux-ci, dont le Doyen Hauriou soutenait dès 1905 la nécessité (32) ont fait l'objet d'un exposé de M. le Commissaire du Gouvernement Latournerie, dans les célèbres conclusions qu'il a déposées au sujet de l'affaire Vezia (33).

La requête présentée par ces établissements soulevait, entre autres, la question de savoir s'il existe une théorie de l'intérêt public, à côté du service public proprement dit. Si, par suite,

(31) MICHOD. *Op. cit.*, T. I, p. 242.

(32) C. E. 22 mai 1903. Caisse des Ecoles du VI^e arrond. S. 1905, 3-53 Note Hauriou.

(33) Cons. d'Etat 20 déc. 1935. Revue du Droit public, 1936, p. 118 et s.

on peut concevoir un régime juridique intermédiaire entre celui des établissements publics et celui des établissements d'utilité publique.

M. Latournerie estime qu'un tel régime non seulement est concevable, mais encore est souhaitable, et il propose comme division des types que peuvent revêtir les activités privées ou publiques :

- le service public ;
- le service privé sans prérogative de puissance publique ;
- le service intermédiaire qui : « sans être un service public est doté cependant des prérogatives de puissance publique, et qui pourrait être qualifié de service d'intérêt public ».

Et l'auteur précise que : « ...ils (les établissements d'intérêt public) se définissent... par le fait que tout en restant privés, ils présentent pour l'utilité publique un intérêt assez notable pour être dotés par le législateur de quelques-unes des procédures du droit public ».

On doit également ranger dans cette catégorie des « établissements mixtes » les entreprises privées que la jurisprudence a reconnues être dotées de la gestion d'un service public, notamment les caisses primaires d'assurances sociales (34).

Ainsi se trouve confirmée la remarque que nous citons précédemment (35) et qui soulignait l'interpénétration dans la pratique, des règles auxquelles se trouvent assujettis les différents organismes qui participent à la vie sociale.

Mais cette constatation ne diminue en rien, selon nous, le fait juridique d'après lequel l'intérêt collectif qui anime un groupement se confond, à raison du but que celui-ci se propose, avec l'intérêt public ou, au contraire, demeure circonscrit à l'intérêt privé d'un nombre déterminé d'individus. Il faut, en définitive, que le groupement considéré soit un établissement public ou un établissement privé, quelle que soit sa participation aux statuts de l'autre catégorie.

Aussi bien, nous constatons que les « établissements mixtes » ne constituent pas, à proprement parler, une classe autonome d'établissements, mais seulement une subdivision de

(34) Cons. d'Etat 13 mai 1938. Caisse Aide et Protection D. P., 1939, 3-65.

(35) V. sup. note 30.

la catégorie générale des établissements privés d'utilité publique, et ne s'en distinguent que par la différence qui sépare le genre de l'espèce.

*
* *

Nous demeurons donc, quant à nous, fidèle au dualisme traditionnel : établissements publics et établissements d'utilité publique, et c'est à l'une de ces deux catégories (entendu selon le cas *stricto sensu*, ou *largo sensu*) que nous chercherons à rattacher les Comités d'Organisation.

Pour ce faire, nous nous appuierons sur les éléments fournis par la jurisprudence qui, après une période d'incertitude, s'est fixée en un sens déterminé.

Ce fut d'abord l'origine de l'institution qui parut être à nos magistrats le critère unique et absolu permettant son classement dans les organismes de droit privé, si elle devait sa création à l'initiative privée, ou de droit public si, à l'inverse, elle était l'œuvre de l'administration (36).

Mais bien qu'ils aient retenu, principalement, le fait de l'initiative privée ou publique, à l'origine des établissements, les tribunaux ont marqué, depuis 1906, une tendance qui est allée se précisant et d'après laquelle le caractère public ou privé d'un établissement se fonde non plus sur un signe unique, soi-disant suffisant et infaillible, mais sur un ensemble de considérations (37).

Il est certain, toutefois, que lorsque le Conseil d'Etat peut établir que le service dont est chargé l'établissement est un service public, ce lui est une preuve suffisante qui le dispense le plus souvent d'autres considérations (38).

Faisons donc application de ces données au cas concret des Comités d'Organisation, et examinons si le service dont ils ont la charge est un service public.

Il nous faut, pour cela, rechercher l'intention du législateur, en analysant l'ensemble des dispositions de la loi,

(36) Conf. 21 VI 1912. Asile de la Providence D. P., 1915, 3-9.

(37) MICHOUX, *Op. cit.*, note Trotabas, p. 248 et s.

(38) En ce sens, L. ROLLAND, *Op. cit.* N° 42.

à la lumière des circonstances qui présidèrent à son établissement.

Les conditions économiques et politiques issues de la guerre, engendrant la rareté, ont rendu la satisfaction des besoins essentiels à la Nation, d'une importance capitale pour la vie même de celle-ci.

Par suite, l'intérêt qui s'attache à une production rationnelle, c'est-à-dire, une utilisation optima du personnel, des matériels et matières premières restant disponibles, est tel, qu'il nécessite l'immixtion de l'Etat dans le domaine économique.

De fait, il crée dans toutes les branches d'activités industrielles et commerciales, où la nécessité lui paraît se faire sentir, des Comités d'Organisation, en nomme les organes, non seulement contrôle leurs décisions, mais encore se substitue à eux en cas de carence (assurant ainsi la continuité du service), leur octroie enfin, le droit régalien d'imposition.

D'autre part, il dote ces organismes de pouvoirs leur permettant de gérer le service qu'il leur confie, c'est-à-dire : l'organisation de la production en vue d'un rendement maximum et, par voie de conséquence, celle de la profession.

C'est ainsi qu'il les habilite à recenser les entreprises, arrêter les programmes de production, organiser l'acquisition et la répartition des matières premières, fixer les règles s'imposant aux entreprises, au triple point de vue technique, commercial et social ; enfin, les autorise à prendre les mesures et constituer les organismes susceptibles de favoriser l'essor de la profession.

Voilà des pouvoirs qui reculent « les droits individuels irréductibles des membres » (qui en l'occurrence sont des ressortissants) loin au delà des limites que permettrait d'atteindre l'intérêt commun d'un groupement privé.

Enfin, si le droit d'exproprier et celui de sanctionner ne leur ont pas été attribués directement, c'est uniquement parce que le législateur a estimé que les procédures de puissance publique, dont ils bénéficient par ailleurs, suffisaient à raison du but assigné, sans qu'il soit nécessaire de les doter de la totalité des procédures en question.

Comment ne pas concéder alors, en considérant, d'une part l'intérêt général attaché à l'organisation de la production à

raison des circonstances que nous traversons, d'autre part, les dispositions établies par la loi, que celle-ci a érigé en service public, des activités ressortissant, habituellement, au domaine privé.

Nous voyons là une application en droit, du marginalisme, puisque la rareté, phénomène économique, est la cause essentielle de cette mutation juridique.

*
* *

Les Comités d'Organisation, organismes chargés d'un service public, et comme tels relevant du droit administratif, seront des établissements publics s'ils sont dotés de la personnalité morale.

Nous avons établi, précédemment, en théorie, qu'ils constituaient de véritables individualités juridiques.

Le droit positif confirme cette conclusion, car il n'est pas douteux que la loi du 16 août 1940, tant par l'organisation qu'elle établit, qu'à raison des pouvoirs propres de décision et du mode de gestion des Comités d'Organisation, démontre la volonté du législateur de créer des personnes morales distinctes de l'administration, en même temps qu'il décide de l'intérêt public de l'organisation professionnelle.

Nous avons vu, d'ailleurs, que les lois du 1^{er} juillet 1941 et du 28 octobre 1942, sur le financement des dommages de guerre, font, sans conteste, état de la personnalité morale des Comités d'Organisation, puisqu'elles édictent à leur profit, des mesures qui supposent la capacité d'exercer des droits, et d'assumer des obligations, soit, l'individualité juridique.

Ainsi, pour nous, les Comités d'Organisation sont des établissements publics, encore que le législateur ne l'ait pas dit expressément.

Son silence à cet égard, n'entraîne nullement l'illégalité de leur création, illégalité qui se fonderait sur l'article 205 de la loi du 13 juillet 1925.

Ce texte n'est en effet, que la confirmation du principe unanimement admis par la doctrine, d'après lequel l'institution d'un établissement public relève de la seule compétence du législateur, à l'exclusion de celle de l'administration.

Or, en l'espèce, ce principe a été parfaitement respecté par

le pouvoir législatif, qui s'est contenté de déléguer à l'autorité administrative, le soin de procéder à la création individuelle de chaque Comité. Il en avait, au préalable, déterminé « in generis » dans la loi du 16 août 1940, le principe d'existence et l'organisation juridique de nature à créer une volonté collective distincte de la sienne (39).

Par suite, on ne saurait attacher de valeur juridique à l'article des décrets portant création de Comité d'Organisation qui leur accorde la personnalité civile et la capacité d'ester en justice.

Ils sont d'ailleurs loin d'être uniformes sur ce point (40) et il serait inconvenable que, selon les cas arbitrairement fixés par l'administration, les Comités soient ou non, pourvus d'une capacité juridique autonome.

*
* *

En reconnaissant aux Comités d'Organisation la qualité d'établissements publics, nous rendons compte de l'intérêt public qui s'attache au service dont ils ont la charge.

Cependant, il nous paraît nécessaire de chercher à préciser plus exactement leur caractère juridique afin de les différencier nettement des autres organismes classés dans cette catégorie de personnes morales de droit public, et que nous savons être dotés en fait, de régimes juridiques si différents les uns des autres (41).

(39) En ce sens. L. SEBAG : *La condition des personnes physiques et des personnes morales avant leur naissance*. Th. Paris, 1938.

(40) V. not. :

C. O. Industrie Hôtelière. D. des 26 et 27 oct. 1940 et 16 nov. 1940.

C. O. Transports par navigation intérieure. D. 12 nov. 1940. *J. O.* 23 XI 1940, rectif. *J. O.* 24 XII 40. *J. O.* 14 II 41.

C. O. Manutention dans les ports maritimes. D. 12 nov. 1940. *J. O.* 23 XI 40.

C. O. Agences et bureaux de voyages. D. 24 déc. 1940. *J. O.* 3 I 41.

C. O. Transports routiers. D. 19 oct. 1940. *J. O.* 30 X 1940.

C. O. Ind. et Commerce caoutchouc et amiante. D. 16 fév. 42. *J. O.* 18 II 42.

C. O. Ind. Tube acier. Déc. 11 déc. 1940. *J. O.* 12 XII 40.

(41) Comp. Régimes : Facultés — Caisses des Ecoles — Institut de France — Bureaux de bienfaisance — Hôpitaux — Caisse Nationale d'Epargne — Caisses de Crédit municipal — Etablissement des Invalides de la Marine — Caisse des Dépôts et Consignation — Chambres de Commerce, etc...

Cet élément complémentaire, qui servira par ailleurs de critère fixant les règles à appliquer en l'absence de précisions législatives, nous est fourni par l'idée directrice, dégagée de l'analyse du statut particulier des Comités d'Organisation.

Nous avons reconnu à ces derniers, non seulement le caractère d'organismes chargées de l'amélioration de la production par l'aménagement de celle-ci, mais encore celui d'institutions pré-corporatives, qui doivent tendre à l'occasion d'un but immédiat d'intérêt public, à la réalisation de collectivités professionnelles conscientes de leur unité de par l'interdépendance de leurs membres et l'autonomie de leur intérêt.

Par ce second objectif qui leur est assigné, les Comités d'Organisation s'éloignent ainsi de l'administration proprement dite. Ils dressent entre l'intérêt individuel et l'intérêt public, l'écran de l'intérêt professionnel ou corporatif.

De ce fait, et dans la mesure où ils agissent en fonction directe de cet intérêt, ils se distinguent des organismes d'Etat avec lesquels ils peuvent même entrer en conflit, les intérêts des collectivités nationale et professionnelle, n'étant plus, en ce cas, nécessairement identiques.

Leur régime juridique doit, en conséquence, s'établir en fonction de la dualité de leur nature, et c'est pourquoi il faut apporter à celui qui dériverait strictement de leur condition d'établissements publics, le correctif voulu par l'aspect professionnel qu'ils revêtent également.

En définitive, nous traduisons cette observation par la définition suivante : « les Comités d'Organisation sont des personnes morales professionnelles de droit public ou en raccourci : des établissements publics professionnels.

Leur nature juridique ainsi précisée, est à la fois la cause et la mesure des différences que nous rencontrerons entre leur régime et celui des établissements publics « stricto sensu ».

* *

Les conclusions auxquelles nous aboutissons auraient la valeur d'une règle de droit positif si elles s'appuyaient sur une décision synchrone du Conseil d'Etat. Or celui-ci dans

un récent arrêt (42) s'est bien reconnu compétent pour connaître des litiges dirigés contre les décisions des Comités d'Organisation, il a admis également que ces derniers participaient à un service public, et cependant, par une formule incidente il paraît démentir la conclusion logique de ces prémisses. Il s'exprime en effet en ces termes : « ...qu'ainsi, *les Comités d'Organisation, bien que le législateur n'en ait pas fait des établissements publics*, sont chargés de participer, etc... ».

Quel est le sens et la portée de cette réticence ?

Elle peut, en premier lieu, s'expliquer par une remarque purement formelle du Conseil d'Etat qui aurait ainsi voulu signaler qu'en contravention avec l'art. 205 de la loi du 13 juillet 1925 (sup. p. 104) le législateur n'a pas spécifié expressément dans la loi du 16 août 1940, la qualité d'établissements publics des Comités d'Organisation.

Mais elle peut également se rapporter au fond même du problème et signifier que le législateur a volontairement exclu les Comités d'Organisation de la catégorie des établissements publics.

Ils seraient donc nécessairement des établissements privés.

En effet, dans ses conclusions, le Commissaire du Gouvernement, M. Segalat, les définit bien : « ...des organismes d'un type nouveau, des organismes professionnels, se plaçant à la frontière du droit public et du droit privé » (cf. G. P. 266-268, 25 sept. 1942), mais pour si proches qu'ils soient de la ligne de partage, ils se situent inéluctablement d'un côté ou de l'autre de celle-ci.

On se trouverait donc en présence de groupements créés par les pouvoirs publics qui en nomment les organes, fixent les statuts, contrôlent les décisions, groupements auxquels l'adhésion est obligatoire, qui sont chargés de la gestion d'un service public, dotés de prérogatives de puissance publique, dont le contentieux enfin relève du Conseil d'Etat, et qui seraient néanmoins des établissements privés.

Il ne nous paraît guère possible que tel puisse être le sens de l'arrêt du Conseil d'Etat. Nous sommes plutôt tentés de

(42) Cons. d'Etat 31 juillet 1942. Verreries d'Alfortville, G. P. 266, 25 sept. 1942.

penser avec le commentateur de l'arrêt (43) que : « ...le Conseil d'Etat s'est borné à dégager les éléments essentiels de la nature juridique des Comités d'Organisation sans vouloir, à l'occasion de cette première décision, prendre parti définitivement et donner de cette nature juridique, dès maintenant, une définition trop précise, que sa précision même pouvait amener ultérieurement à ne plus être rigoureusement exacte ».

Aussi bien, les déductions que nous exposons dans les chapitres suivants, tirées de notre définition des Comités d'Organisation, considérées comme des établissements publics professionnels, s'efforcent-elles de répondre à la logique juridique, comme à la nécessité sociale, en apportant au caractère public de l'institution le correctif voulu par son essence corporative.

(43) Cf. note P. C. sous Cons. d'Etat, 31 juillet 1942. Rec. critique Dalloz, 10^e cahier, 1942, p. 139.

V. également note Mestre s/ Cour Appel Paris, 16 janv. 1942, Sirey, Rec. G. 1942 11-37, 9^e cahier.

TROISIEME PARTIE

**RÉGIME SYNTHÉTIQUE
DES COMITÉS D'ORGANISATION**

CHAPITRE VI

CAPACITÉ JURIDIQUE

La capacité juridique peut être définie : « l'aptitude à acquérir des droits et à les exercer » (1). Par suite, on distingue deux degrés dans la capacité dont est pourvu un sujet de droit :

a) la capacité de jouissance, qui est son aptitude à devenir titulaire de droits, et

b) la capacité d'exercice, constituée par le pouvoir qu'il possède de mettre ces droits en valeur et les transmettre à des tiers.

Pour les personnes physiques, chacune de ces capacités coïncide le plus souvent, mais non toujours, avec l'autre. C'est ainsi qu'un mineur peut être propriétaire d'un immeuble mais sans pouvoir le vendre ou l'hypothéquer lui-même.

De même, il existe pour les personnes morales un décalage entre leur aptitude à posséder des droits et la faculté qui leur est laissée de les exercer. Là s'arrête toutefois l'analogie entre les deux catégories de personnes.

En effet, le régime de tutelle ou de curatelle est établi en faveur des personnes physiques incapables, pour les protéger contre elles-mêmes, il est par le fait exceptionnel. La limitation du pouvoir des personnes morales, quant à l'usage qu'elles peuvent faire de leurs droits n'a, par contre, d'autre raison d'être, que l'intérêt général de la société. Il faut

(1) COLIN et CAPITAN : *Cours élémentaire de Droit civil*. Paris, 1942, T. I, p. 75.

limiter leur activité au but pour lequel elles ont été créées, et qui, nous l'avons vu, constitue leur raison d'exister.

En d'autres termes, les droits mis à la disposition des groupements ne le sont que sous réserve de leur emploi à l'acquisition et la sauvegarde de l'intérêt collectif, en vue duquel ils ont été constitués. A l'inverse des personnes physiques, ils ont tout au plus une pluralité d'intérêts et non une universalité. C'est pourquoi leur vocation à mettre en œuvre les droits dont ils sont titulaires, n'est-elle pas générale, mais spéciale.

Il nous faudra tout d'abord, préciser le sens et la portée de ce principe dénommé : « principe de la spécialité » avant d'en faire application aux pouvoirs juridiques des Comités d'Organisation, pouvoirs considérés non seulement comme aptitude à posséder des droits, mais encore, comme faculté de les exercer.

Nous étudierons ensuite, en trois titres distincts : les droits de puissance publique reconnus aux Comités d'Organisation, leurs droits patrimoniaux et enfin, leurs droits non patrimoniaux.

Il est bien évident que ce faisant, la nature juridique des Comités d'Organisation, personnes morales professionnelles de droit public, constituera le fondement de notre interprétation.

*
* *

Les Comités d'Organisation en tant qu'établissements publics sont aptes à posséder tous les droits compatibles avec leur nature « d'êtres juridiques » (2). Ce point est admis en premier, par les auteurs qui soutiennent la réalité des personnes morales. M. Waline notamment, écrit à ce sujet : « Le principe de la spécialité des établissements publics ne signifie pas que tout acte qui ne leur est pas permis leur est interdit. Il n'a pas pour but de limiter leur capacité juri-

(2) Observons que si les C. O. étaient des établissements privés, une première difficulté naîtrait quant à la capacité civile à leur reconnaître. Ils ne pourraient en fait bénéficier que de celle instituée par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui, on le sait, est limitée quant aux acquisitions à titre gratuit, et aux possessions immobilières.

dique à telle catégorie d'actes. Il signifie que ces établissements doivent orienter leurs efforts vers un but déterminé » (3).

De même, pour le Doyen Hauriou « il n'est qu'une règle de police administrative » et une « règle de droit civil » (4), en sorte que la personnalité juridique des établissements publics est en soi la même pour tous, quelle que soit leur spécialité.

Ce principe est également reconnu par la majorité des auteurs pour qui la personnalité morale n'est qu'une fiction. C'est ainsi que le Doyen Berthélémy (5) explique que : « la règle... du principe de la spécialité ne doit pas être regardée comme restrictive de la personnalité morale des établissements auxquels elle s'applique. Si l'assimilation existe (entre personne naturelle et personne morale) la personnalité est nécessairement complète ».

Cependant pour aussi complète qu'elle soit, cette assimilation laisse subsister quelques différences quant à la capacité de jouissance dont bénéficient respectivement les personnes physiques et les Comités d'Organisation. Ces différences proviennent, soit de la nature d' « êtres collectifs » de ces derniers, soit d'une précaution du législateur qui les prive de certains droits à raison du danger politique qu'ils pourraient présenter.

Appartiennent à la première catégorie, les droits qui postulent une existence humaine, tels que : les droits de famille : mariage, divorce, filiation, adoption, etc...

Relèvent de la deuxième, c'est-à-dire, de ceux pour lesquels il faut une manifestation explicite de volonté de la part du législateur, le droit d'association, le droit d'enseignement, les droits politiques (6).

La loi du 16 août 1940 ne contenant aucune disposition de cet ordre, nous sommes conduits à refuser aux Comités notamment, la possibilité de constituer une association de droit public, car : « il en est de la formation de ces collectivités à

(3) M. WALINE. *Op. cit.*, p. 291.

(4) M. HAURIOU. *Op. cit.*, p. 284.

(5) BERTHÉLÉMY. *Op. cit.*, p. 646.

(6) En ce sens MICHOU. *Op. cit.*, T. II, p. 97.

deux degrés, comme de la formation des collectivités composantes elles-mêmes : une loi est nécessaire pour les créer ou du moins pour en autoriser la création, parce que cette création a pour objet la gestion d'un service public » (7).

Ainsi, réserve faite de ces deux catégories de droits, qui, à raison de leur nature, sont communément refusés aux personnes morales, les Comités d'Organisation sont aptes à posséder l'ensemble des droits patrimoniaux, et non patrimoniaux, que leur confère leur nature d'établissements publics professionnels. ●

Mais si le principe de la spécialité laisse entière leur capacité de jouissance, il limite par contre leur capacité d'exercice, c'est-à-dire l'usage qu'ils peuvent faire de leurs droits.

La condition résolutoire de leur activité juridique, réside pour les Comités d'Organisation, à consacrer cette dernière, à l'organisation de la profession et de la production. Hors de ce champ d'attributions, leur action est illégale et sujette à annulation. Par contre, ils disposent, pour réaliser leur mission, de droits subjectifs que nous avons classés en droits de puissance publique, droit patrimoniaux, droits non patrimoniaux. —

Nous étudierons successivement chacune de ces catégories de droit, en précisant les bornes que leur assigne le principe de la spécialité, précédemment énoncé.

*
**

Parmi les droits de puissance publique, on peut distinguer avec M. Moreau (8) :

- le droit pour les collectivités de s'organiser,
- le droit d'autorité,
- les droits publics subjectifs à caractère patrimonial.

Il est évident que le droit de s'organiser n'appartient aux

(7) MICHOUX. *Op. cit.*, T. II, p. 117. — Il nous paraît, toutefois, qu'en dépit du silence du texte, les C. O. bénéficient à l'égal des Chambres de Commerce, du droit d'entente et même du droit de concert (art. 18, loi du 9 avr. 1898). Ils peuvent en outre, adhérer à des groupements privés sous réserve que l'activité de ceux-ci, ne les entraîne pas en dehors de leur spécialité.

(8) Cité par MICHOUX. *Op. cit.*, T. II, p. 69.

Comités d'Organisation que dans une assez faible mesure, car si la loi du 16 août 1940 n'a réglé par elle-même que les traits les plus généraux de leur organisation, par contre les décrets de constitution ont, le plus souvent, précisé leur structure interne. Néanmoins, comme ils ne sont pas tous également détaillés, et qu'en tout état de cause, il demeure des lacunes dans l'organisation et le fonctionnement de ces organismes parfois très lourds, il importe que les Comités, complètent et fixent dans le détail, le nombre, l'importance relative et la structure de leurs services, tant sur le plan technique et administratif, que sur le plan territorial (exemple : Direction Régionale).

Ils peuvent, à cet effet, créer sous forme, par exemple, d'associations déclarées, toute commission de recherches scientifiques, techniques ou économiques, sous la seule réserve que le but de ces groupements privés, ne les entraîne pas en dehors de leur spécialité. Il faut, en d'autres termes, que l'activité de ces commissions s'insère dans le domaine de la branche d'industrie ou de commerce qu'ils organisent. Dans cet ordre d'idée, leur liberté n'est guère limitée que par le contrôle de l'opportunité, effectué par l'administration.

Comme personne morale de droit public, les Comités d'Organisation possèdent en deuxième lieu, sur leurs membres (et sur leur personnel) un droit d'autorité singulièrement plus efficace que celui dont disposent les collectivités privées. Ce droit d'autorité n'est autre que le pouvoir d'imposer leur volonté à leurs ressortissants.

Ils manifestent cette volonté par des décisions réglementaires ou individuelles et, puisqu'ils participent à la puissance publique, ces décisions notifiées aux intéressés, sont exécutoires par elles-mêmes. Les Comités bénéficient ainsi, de ce que le droit administratif nomme les privilèges du préalable et de l'exécution d'office.

Nous avons montré précédemment, que leurs décisions étaient juridiquement valables par elles-mêmes. Le visa du Ministre ou du Commissaire du Gouvernement, ne fait que lever la condition résolutoire dont, sans lui, elles sont assorties.

Par contre, les Comités dont le décret portant création,

précise qu'ils doivent soumettre préalablement à l'autorité de tutelle, les mesures qu'ils sont appelés à prendre, sont tenus d'observer cette formalité, sous peine d'entacher celles-ci d'un vice de forme susceptible de les faire annuler pour excès de pouvoir (9).

L'autorité des Comités se manifeste en outre, par le droit d'embaucher et de licencier leur personnel et de fixer les conditions de travail. Certains décrets attribuent explicitement ces pouvoirs au président du Comité (10). Ils appartiennent dans les mêmes conditions aux organes des autres Comités, malgré l'absence de toute précision réglementaire à ce sujet.

La dernière catégorie des droits de puissance publique dont bénéficient les Comités, comprend les droits publics subjectifs à caractère quasi-patrimonial. Ce sont essentiellement le droit d'imposer des cotisations, le droit d'exproprier, le droit de réquisitionner et le droit d'établir des monopoles.

Il nous suffit de renvoyer à notre première partie pour l'étude des trois premiers de ces droits (11) alors que celui en vertu duquel les Comités sont susceptibles d'établir des monopoles doit retenir toute notre attention.

Nous sommes en cette matière devant un problème équivalent à celui posé par l'intervention de l'administration municipale dans la constitution de services publics industriels et commerciaux. Il présente, pour les Comités d'Organisation, une importance accrue, car la solution adoptée n'engage pas seulement une économie locale, mais bien la production nationale de toute une branche d'activité.

Si nous nous tenons au texte de la loi du 16 août 1940 et notamment aux § n° 3, 4 et 6 de l'article 2, nous devons conclure à la faculté absolue pour les Comités d'Organisation, de créer tels organismes industriels ou commerciaux (du genre comptoirs ou ententes par exemple) qu'ils jugeront à propos, pour répartir les matières premières, assurer la fabrication

(9) V. *infra*, p.

(10) V. notamment C. O. Expl. frigorifiques. Déc. 15-7-1941. J. O. 3 IX 41.

(11) V. *supra* Chapitre III.

d'un ou plusieurs produits déterminés, effectuer la distribution des mêmes matières et produits.

De plus, rien ne paraît limiter leur liberté à recourir au procédé de leur choix pour réaliser ce ou ces monopoles, soit qu'ils interviennent par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière, soit qu'ils provoquent la création de sociétés privées, dont ils contrôleraient plus ou moins étroitement la gestion.

Et de fait, on ne peut douter de l'extrême liberté que le législateur a entendu leur laisser en ce domaine. Toutefois, il nous paraît opportun, sinon de limiter, du moins de préciser son étendue, ne serait-ce qu'en égard à la gravité des répercussions qu'un tel pouvoir entraîne.

Pour ce faire, nous nous inspirerons de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de constitution par les communes, de services monopolisés.

Incontestablement, cette jurisprudence a subi une évolution récente, qui, de la stricte application des principes posés par la doctrine libérale individualiste, s'orientait dès avant la guerre, vers certaines données de l'économie dirigée (12).

C'est ainsi que dans son état le plus évolué, cette jurisprudence admet l'intervention administrative non plus seulement en vue de suppléer à l'initiative privée défailante ou insuffisante (13), mais encore pour exercer une action de direction sur cette initiative privée, pour l'orienter dans un certain sens (14).

Néanmoins, nous pensons que le principe posé par l'arrêt Giaccardi (15) qui a marqué l'opposition des tribunaux à interpréter les décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926 comme élargissant la compétence des communes en matière d'entreprises commerciales et industrielles, demeure, en ce qu'il exige un intérêt public, justifié par des circonstances particulières de temps et de lieu, pour l'intervention

(12) R. BONNARD. *Op. cit.*, p. 386.

L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 187 et s.

(13) Cons. d'Etat, 2 XI 38, D.H. 1938, III, 599.

(14) Cons. d'Etat, 23 VI 33, S. 1933, III, 86.

(15) Cons. d'Etat 29 II 31, S. 1931, III, 79.

administrative dans ce domaine. Nous devons nous rappeler en effet, qu'une telle interprétation est conforme au principe de la liberté du commerce et des professions, posé par la loi des 2, 17 mars 1791 et qui constitue toujours, en l'absence d'une abrogation formelle (nullement contenue dans la loi du 16 août 1940) le fondement de notre conception économique et sociale.

Ainsi, les Comités d'Organisation tiennent de la loi (en raison des circonstances) le pouvoir d'établir certains monopoles de fait et de droit, mais l'exercice de ce pouvoir est assujéti à la notion d'intérêt public. C'est dire en conséquence, non seulement qu'il ne doit pas être pratiqué en vue d'un but particulier, ni en faveur d'un intérêt personnel, mais encore que le résultat cherché, doit être étroitement lié à la satisfaction des besoins réels de la communauté nationale.

Quant aux moyens propres à l'atteindre, il n'est pas douteux (art. 2, § n° 3, et art. 6) que les Comités d'Organisation peuvent agir par voie de concession à une société privée dont ils contrôleront l'activité de façon plus ou moins étroite, soit par désignation de certains membres, soit par approbation des décisions, soit en déléguant un représentant permanent auprès d'elle. En outre, de telles sociétés privées doivent être soumises au contrôle financier de l'Etat (arrêté du 29 mars 1941).

Par contre, nous rejetons formellement le procédé de la participation financière. Les crédits dont disposent les Comités d'Organisation ont une affectation nettement spécialisée : dépenses administratives d'une part (loi du 16 août 1940, art. 4), d'autre part, couverture des engagements pris en application de la loi du 28 octobre 1942 sur le financement des dommages de guerre, et indemnités en espèces versées aux entreprises, arrêtées en vertu de la loi du 17 décembre 1941. En outre, la procédure de la lettre d'agrément (lois des 12 novembre 1940 et 23 mars 1941) répond en partie, aux besoins correspondant à une intervention de ce genre, et marque ainsi la volonté expresse de l'Etat de se réserver ce mode d'action.

Enfin, les Comités d'Organisation sont-ils capables d'exploiter en régie un service industriel ou commercial, de

production ou de répartition ? Il faut, selon nous, répondre par la négative, car une telle fonction contreviendrait directement au principe de la spécialité, les Comités d'Organisation ayant un rôle d'organisation et non un rôle de gestion économique.

*
* *

Bien que l'activité commerciale leur soit interdite, les Comités d'Organisation n'en possèdent pas moins des droits patrimoniaux qu'ils exercent sous le contrôle préventif du Gouvernement, tout au moins en ce qui concerne les actes les plus importants. De fait, le principe de la pleine capacité de jouissance que nous avons précédemment dégagé, les rend habiles à acquérir à titre gratuit ou onéreux tous les biens meubles et immeubles, aliéner, hypothéquer, emprunter. Ils sont toutefois, soumis à la tutelle administrative du Chef de l'Etat qui apprécie la conformité de l'objet de l'acte, au but qui leur est assigné par le législateur.

C'est ainsi qu'ils devront obtenir une autorisation préalable sous forme de décret en Conseil d'Etat pour acquérir ou échanger un immeuble (16) et pour emprunter. La durée de l'emprunt ne peut être supérieure à 30 ans sauf dérogation eu égard à des circonstances exceptionnelles (avis du Conseil d'Etat du 2 août 1881). A raison de leur caractère d'établissements publics, les Comités d'Organisation sont en mesure d'obtenir des emprunts privilégiés au Crédit Foncier et à la Caisse des Dépôts et Consignations. Si l'emprunt prend la forme d'une acquisition payable au moyen d'annuités à long terme, celle-ci est soumise aux mêmes règles d'autorisation que celui-là.

En application de la loi du 4 février 1901, qui modifie partiellement l'art. 910 du Code Civil, les Comités d'Organisation peuvent accepter ou refuser, sans autorisation de l'administration, les dons et legs qui leur sont faits sans charges, con-

(16) DALLOZ : *Code des lois politiques et administratives*, T. II, Etablissements publics, Nos 298 à 413.

DALLOZ : *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, Paris, 1913-1938, p. 692 et s.

ditions, ni affectation immobilière, et qui ne font pas l'objet d'une réclamation de la part de la famille. Dans le cas contraire, ils doivent être autorisés par décret en Conseil d'Etat, mais peuvent accepter à titre conservatoire les libéralités dont ils sont bénéficiaires (art. 8 de la loi du 4 février 1901).

La capacité d'aliéner les biens mobiliers ou immobiliers de leur patrimoine est réduite en ce que, sauf disposition expresse d'une loi, les Comités ne pourront faire d'aliénation à titre gratuit : ils ne sont pas qualifiés pour faire des libéralités. Pour rigoureuse que soit cette interprétation, il nous paraît notamment, que la loi du 16 août 1940 ne les autorise à subventionner une collectivité, que dans la mesure où celle-ci peut être assimilée à un service administratif du Comité. En ce cas, en effet, la subvention s'incorpore à ses dépenses administratives.

Les aliénations forcées sont également impossibles, car les biens des personnes morales de droit public sont insaisissables (17). Par contre l'échange d'immeuble et la prescription doivent être considérés comme des modes possibles d'aliénation (art. 2227 du Code Civil). Quant à l'aliénation à titre onéreux, elle reste soumise au contrôle administratif (Décret-loi du 19 juillet 1934).

Ces différentes prescriptions sont confirmées par les instructions de la chancellerie, d'après lesquelles les notaires doivent exiger des établissements publics, la production de l'autorisation du Gouvernement avant de passer actes de vente, acquisition, échange, cession ou transport, constitution de rentes, transaction, au nom de ces établissements, sous peine de poursuites disciplinaires (18).

Il reste en fait, au libre exercice des Comités d'Organisation, tous les actes de simple administration, tels que : achat d'objets mobiliers, conclusion de baux pour les locaux occupés par leurs services, perception de revenus. Le placement des capitaux est en principe de leur compétence, sous réserve du contrôle financier exercé sur leurs fonds de réserve, de

(17) R. BONNARD. *Op. cit.*, p. 683 et s.

L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 438.

(18) Circ. min. just. 30 avril 1881. B. M. Jce 1881, p. 29.

garantie ou de roulement (art. 6 de l'arrêté du 29 mars 1941). Ce contrôle n'est d'ailleurs effectué que sous forme d'avis consultatif, à moins que les sommes proviennent de la liquidation d'un organisme professionnel pré-existant (art. 6).

Avant d'étudier les droits non patrimoniaux des Comités d'Organisation, nous déterminerons dans quelle mesure ceux-ci peuvent effectuer des actes de commerce. Nous avons vu que le principe de spécialité s'oppose à ce qu'ils participent à une gestion commerciale qui aurait pour effet de les substituer aux entreprises qu'ils ont pour mission de réglementer. Mais ne peuvent-ils à l'occasion d'une opération particulière, accomplir un acte de commerce ?

Il nous faut à ce propos, distinguer les actes de commerce par leur nature, des actes de commerce en vertu de la forme (19).

Les premiers, qui comprennent les opérations sur marchandises et celles ayant trait à l'argent et au crédit, nous paraissent formellement exclus de la compétence des Comités d'Organisation. C'est ainsi que, chargés par l'art. 2, § n° 3 de la loi du 16 août 1940 d'organiser l'acquisition et la répartition des matières et produits nécessaires aux fabrications de leur branche d'activité, ils ne pourraient procéder directement à l'achat et à la vente de ces mêmes matières et produits. Nous savons en effet, que l'achat est commercial du moment où il est effectué avec l'intention de revente, même si celle-ci s'opère sans profit (20).

De même, nous estimons que les Comités d'Organisation ne peuvent commanditer une société commerciale, ni souscrire des actions, bien que ces opérations ne constituent pas des actes de commerce (21). Elles leur sont néanmoins interdites, en raison du principe de l'affectation de leurs ressources aux seules dépenses administratives (réserves faites des lois du 17 décembre 1941 et du 28 octobre 1942).

Par contre, les actes de commerce en vertu de la forme, tels que l'émission d'une lettre de change, sont à notre avis, et

(19) THALLER et PERCEROU : *Droit commercial*. Paris, p. 8 et s.

(20) THALLER et PERCEROU. *Op. cit.*, p. 21.

(21) THALLER et PERCEROU. *Op. cit.*, p. 31.

contrairement à l'opinion de certains auteurs (22) de la compétence des Comités d'Organisation.

En effet, tirer une traite pour assurer le recouvrement d'une cotisation, n'est qu'un acte de gestion, qui leur est non seulement permis, mais encore recommandé en l'absence de tout autre mode de perception exorbitant du droit commun. Et de fait, les art. 634 et 638 du Code de Commerce prévoient expressément les « billets faits par les receveurs... ou autres comptables des deniers publics » qui seront censés « faits pour leur gestion lorsqu'une autre cause n'y sera pas énoncée ».

Ces articles renversent la présomption de commercialité, qui s'attache à toute obligation contractée en forme de lettre de change, et rendent par là même licite, une telle opération pour les collectivités publiques dont le but n'est pas ordinairement commercial.

*
* *

Nous aurons envisagé les différents aspects de la capacité juridique des Comités d'Organisation lorsque nous aurons établi quels sont leurs droits non patrimoniaux.

Ceux-ci résultent, d'une part, de l'aptitude à assumer des obligations, reconnue aux Comités d'Organisation en vertu du principe de capacité générale précédemment dégagé, et d'autre part, de celle d'ester en justice pour la défense de leurs intérêts.

Nous consacrerons deux sections à traiter ces questions.

Les obligations assumées par les Comités d'Organisation sont contractuelles, si elles procèdent d'un accord de volonté, ou délictuelles si elles se fondent sur un dommage dont il est dû réparation. Chacune de ces sources doit, en conséquence, faire l'objet d'un examen particulier qui nous permettra de déterminer la capacité civile des Comités d'Organisation en matière d'obligations.

La nature juridique de ces derniers les rend habiles à contracter, soit dans les termes du droit privé, soit par des

(22) HAYET : *Le régime de la cotisation des C. O.* Collection Droit Social, N° 4, août 1942, p. 128.

voies et moyens exorbitants du droit commun. Nous avons vu, en étudiant les droits patrimoniaux, quelles limites leur assignait le principe de la spécialité dans l'exercice du droit de propriété et des modes d'acquisition, de cession, ou d'usage de leur domaine privé.

Il reste à examiner les contrats personnels qu'ils peuvent conclure conformément au droit commun, et plus particulièrement, les contrats de travail. Leur capacité à cet égard est liée au pouvoir d'autorité dont ils disposent à l'encontre de leurs membres et de leur personnel. Ils peuvent, avec ce dernier, conclure tel contrat de louage de services qu'il leur plaira, sous réserve de l'observation des lois en vigueur, relatives à l'emploi des agents et préposés dans les administrations publiques (Voir inf. p. 141).

Leur liberté de contracter s'étend-elle à la faculté d'être partie à une convention collective ? L'affirmative nous paraît difficile à soutenir, car un contrat collectif est par hypothèse, une transaction intervenue entre deux groupes d'intérêts non pas contradictoires, mais souvent opposés : celui des employeurs et celui des salariés. Or, les Comités d'Organisation ne représentent pas l'un ou l'autre de ces groupes d'intérêts, mais, en principe, leur synthèse. Ils personnifient juridiquement, les professions considérées dans leur unité de branche d'activité, sans distinction de la qualité sociale de leurs membres. Cette opinion est confirmée par le texte du § n° 6 de l'art. 2 (Loi du 16 août 1940) qui habilite les Comités d'Organisation à prendre toute mesure jugée opportune dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés. Ils ne sauraient, légalement, adopter d'autre position que celle d'arbitre entre les deux parties en présence, et non favoriser l'une au détriment de l'autre.

De ce fait, nous estimons qu'ils doivent intervenir comme médiateurs dans la rédaction des clauses de la convention (dont les Syndicats demeurent, en vertu du décret du 30 mars 1942, les sujets actifs) aussi longtemps que les Comités Sociaux ne seront pas en mesure d'assurer leur rôle d'organismes corporatifs à compétence professionnelle et sociale.

En qualité de personne morale de droit public, les Comités d'Organisation peuvent utiliser également les règles spéciales du droit administratif en matière de contrat. Dans la prati-

que, toutefois, et compte tenu de leur caractère professionnel qui tempère leur nature d'établissements publics, ils contractent presque exclusivement dans les termes du droit privé. Une jurisprudence constante admet du reste (23) qu'une personne morale publique quelconque, renonce aux procédés spéciaux mis à sa disposition, pour employer les procédés de droit privé. Il en est donc à fortiori de même pour les Comités d'Organisation (24):

Néanmoins il est nécessaire de remarquer qu'à raison de l'intérêt public de leur service, ces derniers pourraient éventuellement passer des contrats administratifs, tels que celui de travaux publics pour l'aménagement d'un immeuble destiné à leurs bureaux, ou le marché de fournitures, pour acquérir les objets mobiliers nécessaires à leur installation. Ce ne sont pas d'ailleurs, les seuls contrats administratifs de leur compétence, mais nous ne concevons guère qu'ils aient à conclure un marché de transports, ou à accepter une offre de concours. Il nous suffit de poser le principe de leur capacité en la matière.

*
* *

Si les Comités d'Organisation bénéficient pour contracter, du libre choix entre les procédés de puissance publique et ceux de droit privé, par contre, les obligations de sources délictuelles qu'ils assument du fait de leur activité, relèvent essentiellement du droit administratif.

En effet, le régime français des responsabilités civiles administratives, tout entier œuvre de la jurisprudence du Conseil d'Etat, a été établi en vue de concilier les exigences de l'intérêt public, avec la nécessité d'une équitable réparation des dommages causés aux particuliers. Aussi, l'obligation incombant à l'administration de les indemniser, se fonde non seulement, sur l'activité fautive, mais existe encore, à raison d'actes parfaitement légitimes, accomplis régulièrement par les agents des services publics. De plus, à raison même de la nature de leur fonction, la responsabilité civile de ces der-

(23) Cons. d'Etat 31 juil. 1912. Sté des Granits des Vosges. Rev. du Droit public, 1914, p. 145.

(24) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 258.

niers ne peut être régie par les mêmes règles que celles fixant, à ce propos, en droit privé, les rapports entre préposés et commettants.

Il est cependant des cas où l'administration se place volontairement dans les conditions de droit commun, agit à l'égal d'un simple particulier, notamment dans la gestion de son domaine privé. Elle est alors soumise au régime de la responsabilité civile, telle qu'il résulte de l'application des articles 1382 et suivants du Code Civil.

Les mêmes considérations interviennent dans la détermination des règles applicables aux Comités d'Organisation en matière de responsabilité civile. Nous examinerons donc à quelles conditions et dans quelles mesures, les Comités d'Organisation doivent réparer les dommages que peut causer leur fonctionnement, en nous référant au droit prétorien de la responsabilité civile administrative (25).

On a analysé juridiquement, le fondement de la responsabilité des collectivités publiques, en une obligation de garantie (26). Il est certain, en tout état de cause, que cette responsabilité repose sur le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant les charges des services publics (art. 13 Déclaration des Droits de l'Homme 1789). C'est pourquoi l'activité, même légitime, des Comités d'Organisation, peut donner lieu à indemnité au profit de leurs ressortissants lésés. Mais cette réparation n'est due qu'à certaines conditions tenant, d'une part, au dommage ou préjudice, et d'autre part, à la cause ou fait dommageable, qui est à l'origine de ce préjudice. Nous étudierons successivement les caractères de ces deux éléments de la responsabilité, et préciserons, en troisième lieu, les règles de l'imputation sur l'un des patrimoines en présence, de la charge définitive de l'indemnité.

Pour qu'un dommage résultant de l'activité d'un Comité d'Organisation donne droit à réparation, il faut qu'il soit certain, direct, matériel, exceptionnel et spécial.

Un Comité ne pourra être actionné en indemnité, à raison d'un préjudice éventuel ou futur, qu'il serait susceptible de

(25) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 316 et s.

R. BONNARD. *Op. cit.*, p. 118 et s.

(26) M. WALINE. *Op. cit.*, p. 641.

causer (27) par exemple en menaçant d'une sanction irrégulière l'un de ses ressortissants. Il ne pourra pas davantage être condamné, si le dommage n'est pas la résultante directe de son action (28) comme ce serait le cas si les conditions de vente imposées aux commerçants, éloignaient d'eux une partie de leur clientèle. Le dommage ne serait, en effet, qu'indirect.

Par contre, en exigeant un préjudice matériel, la jurisprudence demande seulement qu'il puisse être évalué en argent : « Les larmes ne se monnayent pas » (29), mais la déconsidération jetée sur un adhérent à l'occasion d'une enquête des pouvoirs publics, peut donner lieu à indemnité, si ce discrédit l'atteint dans l'exercice de sa profession, et se traduit pour lui, par un manque à gagner (30).

Il est évident, d'autre part, que le fonctionnement des Comités d'Organisation procure naturellement quelques gênes aux entreprises, notamment en limitant leur liberté d'achat, de fabrication, de vente, etc... Celles-ci toutefois, ne sauraient réclamer une réparation quelconque : une telle gêne, en effet, doit être considérée comme la contre-partie des avantages que retire, par ailleurs, la profession (31).

Cependant, si la décision d'un Comité impose une charge particulièrement lourde, qui n'est, en outre, supportée que par quelques entreprises déterminées, ces dernières ont droit à une indemnité, susceptible, par ailleurs, d'être réglée en espèces, mais aussi, en nature (cf. Modes d'indemnisation des entreprises arrêtées en vertu de la loi du 17 décembre 1941 — sup. p. 37 et suivantes).

Pour qu'un dommage, répondant à ces différents caractères soit réparé par un Comité d'Organisation, il est indispensable qu'on puisse le lui imputer, c'est-à-dire qu'il soit son fait.

Or, et c'est là une différence essentielle avec le droit privé, ce fait n'est pas nécessairement une faute, une irrégularité.

(27) Cons. d'Etat. Cie Parisienne Electricité, 28 nov. 1934, p. 1124.

(28) Cons. d'Etat. Sté Lewis, 4 juillet 1934, p. 769.

(29) M. DUEZ : *La responsabilité de la puissance publique*, 2^e édit., Paris, 1938.

(30) En ce sens, R. BONNARD, *Op. cit.*, p. 127.

(31) En ce sens, M. WALINE. *Op. cit.*, p. 638.

La jurisprudence admet, en effet, la responsabilité des patrimoines publics, dans l'hypothèse d'un préjudice exceptionnel et spécial, dégagé de toute notion de culpabilité (32). Ce sera le cas précédemment cité, d'une décision régulière en la forme et au fond, qui atteint particulièrement une ou plusieurs entreprises, et leur cause un préjudice important : par exemple, interdiction de fabriquer certains produits constituant un monopole de fait pour ces entreprises (33).

Il faut reconnaître, cependant, que la responsabilité des Comités d'Organisation sera le plus fréquemment engagée à la suite d'une faute, soit qu'elle provienne d'une mauvaise organisation ou d'un fonctionnement défectueux du Comité, soit qu'elle émane d'un agent agissant dans l'exercice de ses fonctions, soit enfin que celui-ci l'ait commise, révélant : « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, et non l'administrateur plus ou moins sujet à erreur » (34). On se trouve alors respectivement, en présence de ce que la doctrine et la jurisprudence nomment : la faute *du* service, la faute *de* service et la faute personnelle. Cette distinction présente, comme nous le verrons, un intérêt notable pour imputer la charge de l'indemnité sur l'un ou l'autre patrimoine.

Il y a faute *du* service, pour un Comité d'Organisation, au cas de non fonctionnement, ou de fonctionnement défectueux, par suite de négligences, omissions, erreurs, retards. Toutefois, le Conseil d'Etat tient compte de tous les éléments d'appréciation pour décider si la responsabilité du Comité est engagée : circonstances de temps (35), de lieu (36), difficultés techniques (37), importances sociales du service (38), gra-

(32) En ce sens, L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 326.

(33) Une telle garantie n'existerait pas au profit des ressortissants des C. O., si ceux-ci étaient considérés comme des établissements privés. En toute occurrence, ils devraient faire la preuve non seulement d'un préjudice subi du fait de leur C. O., mais encore de la faute de ce dernier. A défaut de celle-ci, ils ne pourraient obtenir réparation du dommage occasionné, quelle que soit son importance.

(34) L. ROLLAND d'après LAFERRIERE. *Op. cit.*, p. 339.

Cf. également L. TROTABAS : « *La responsabilité de l'Etat en Droit interne* ». Droit public, 1932.

(35) Cons. d'Etat. Legrand, 29 juillet 1925.

(36) Cons. d'Etat. Mineurs Zulémaro, 4 janv. 1918, D.P. 1920, 3-1.

(37) Cons. d'Etat. Teyssier, 13 mars 1937, D.H. 1937, 320.

(38) Cons. d'Etat. Dumesnil, 13 mai 1932, D.H. 1932, 419.

tivité des conséquences (39), caractère prolongé de la négligence (40), etc...

La faute *du* service peut consister également, dans une illégalité, mais en ce cas, la jurisprudence apprécie le degré de gravité de cette illégalité (41). C'est ainsi que le refus d'application d'une loi ou d'un règlement, de même que le détournement de pouvoir, entraîneront le plus souvent, la responsabilité du Comité car ils sont commis de mauvaise foi (42). Par contre, un vice de forme secondaire ne constituerait pas une faute, ni même une illégalité involontaire (43).

Alors que la faute *du* service met en cause le Comité considéré dans son ensemble, la faute *de* service identifie l'auteur de l'acte : elle est ainsi individualisée. Elle peut consister en l'un quelconque des faits dommageables ci-dessus énoncés, mais est commise par tel ou tel des membres du personnel du Comité d'Organisation. Celui-ci n'en sera pas moins responsable, car le principe est bien établi en jurisprudence, qu'il n'a, comme en matière de faute *du* service, aucune action contre son agent fautif pour obtenir le remboursement des sommes versées par ses soins au ressortissant lésé (44), à l'occasion d'une faute *de* service.

La solution, par contre, différerait si la faute de l'agent pouvait être qualifiée de « personnelle », telle par conséquent, qu'elle fasse apparaître l'homme et non plus l'administrateur, selon la formule de Laferrière. La jurisprudence donne comme critérium de la faute personnelle, le fait qu'elle est détachable de la fonction. Il y a faute de service dans le cas contraire. Une infraction pénale, violence à l'égard d'un tiers, par exemple, constitue généralement (mais non toujours) une faute personnelle.

L'intérêt de déterminer celle-ci réside dans le fait que le préjudice subi par l'adhérent du Comité doit être réparé, dans les termes du droit commun, par l'agent fautif. Cependant,

(39) Cons. d'Etat. La Préservatrice, 24 déc. 1937, D.H. 1938, 202.

(40) Cons. d'Etat. Lafourcade, 22 juillet 1931.

(41) R. BONNARD. *Op. cit.*, p. 130.

(42) Cons. d'Etat. 27 juin 1934, Rassazza, p. 737 et 6 juillet 1937, Soc. Van Outryve, p. 786.

(43) Cons. d'Etat. 17 juin 1921, Duplan, p. 594.

(44) Cons. d'Etat. 28 mars 1924, Poussinès, p. 357.

la jurisprudence admet que la victime dispose également d'une action contre le Comité d'Organisation qui sera tenu de l'indemniser, quitte à disposer d'une action récursoire à l'encontre de son préposé, si celui-ci a été reconnu coupable par les tribunaux judiciaires (45). Ainsi le cumul des responsabilités entraîne, pour les administrés, un cumul d'actions qui accroît leurs garanties, sans entraîner, évidemment, le cumul des indemnités.

La charge de celles-ci, avons-nous dit, incombe au patrimoine du Comité d'Organisation et, exceptionnellement, à celui de l'agent dans le cas de faute personnelle. Ne peut-on penser que la responsabilité de l'Etat doive se substituer à celle des Comités puisqu'aussi bien, les décisions de ces derniers lui sont soumises ?

Nous pensons qu'il faut répondre négativement, et cela pour des raisons tirées, non seulement du droit comparé, mais encore de l'esprit comme de la lettre de la loi du 16 août 1940.

Lorsqu'un dommage est causé par le fonctionnement d'un service public auquel collaborent plusieurs personnes morales de droit public, le Conseil d'Etat se détermine en établissant dans l'intérêt de qui le service a été institué (46). En l'occurrence, il n'est pas douteux que ce soit la profession elle-même, c'est-à-dire le Comité qui bénéficie des mesures prises : il est donc logique, qu'elle en supporte la contrepartie.

Mais, d'autre part, nous avons dégagé de la loi du 16 août 1940, et des textes subséquents, l'intention du législateur de confier aux Comités d'Organisation mission de faire naître la conscience de la réalité des professions, en tant qu'unités juridiques et sociales. La solidarité financière est un élément important pour susciter et développer ce sentiment, conférant, en outre, à ceux qui la pratiquent, l'autorité que donne la responsabilité effective.

Enfin, nous avons vu également que, sauf cas exceptionnel, les décisions des Comités sont parfaites en elles-mêmes, et ainsi, émanent bien de ces derniers et non du Ministre qui

(45) Cons. d'Etat. 26 juil. 1918, Lemonnier S. 1918/19, 3-41.

(46) Cons. d'Etat, 11 août 1922, Rev. du Droit public, 1922, p. 572.

les approuve implicitement ou explicitement. De ce fait, la réparation des dommages qu'elles peuvent causer, incombe logiquement à l'autorité qui les a prises.

Comme toute personne morale de droit public, les Comités d'Organisation peuvent engager leur responsabilité dans les termes du droit privé. Ils se placent alors, volontairement, dans les conditions du droit commun. Il en est notamment ainsi, d'une part en matière de gestion du domaine privé, d'autre part, dans les accidents du travail atteignant le personnel non fonctionnaire. Dans ces hypothèses, les tribunaux judiciaires font application des règles concernant la responsabilité civile, telle qu'elle résulte des articles 1382 à 1386 du Code Civil (47).

Nous compléterons cet exposé des obligations assumées par les Comités d'Organisation à raison de leur quasi-délits civils, par le rappel des principes concernant la responsabilité pénale des personnes morales, principes dont il y a lieu de faire application à notre espèce.

En vertu d'un principe fondamental de droit pénal, les peines sont essentiellement personnelles. De ce fait, on ne peut être pénalement responsable que de sa propre faute, et comme de par leur nature « d'entités juridiques », les personnes morales ne peuvent commettre de faute, il en résulte que la responsabilité pénale des personnes morales doit être exclue (48).

Cependant, un certain nombre d'auteurs (49) admettent cette responsabilité dans tous les cas où la nature de la peine (amende, dissolution) est conciliable avec la personnalité morale. Cette doctrine ne paraît pas être suivie par la Cour de Cassation qui affirme, dans une jurisprudence constante, l'irresponsabilité pénale, même pécuniaire des personnes morales (50). Par contre, elle admet que le principe de l'irres-

(47) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 328. V. Trib. Cee de Toulon, 3 XII 1941 (Cité O. Bat. Trav. Pub. c/ Bava), Gaz. Pal., 23 IX 1942.

(48) En ce sens : Nast note sous Crim., 7 mars 1918, D.P. 1921, 1-217.

(49) MESTRE : *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*. Th. Paris, 1898.

MICHOUD. *Op. cit.*, T. II, N° 279 et s.

(50) Crim. 7 mars 1918, D.P. 1921, 1-217.

Crim. 10 janvier 1929, D.H. 1929, 164.

Crim. 16 mai 1930, D.H. 1930, 421.

pensabilité pénale comporte des exceptions résultant non seulement des lois spéciales (51) mais encore, par une extension hardie, des règlements de police qui imposent personnellement l'observation de certaines dispositions (contravention à la police de la circulation, par exemple).

Ainsi, les Comités d'Organisation sont, en principe, irresponsables pénalement, du fait de leurs agents, quels qu'ils soient. Toutefois, ils sont passibles de sanctions pénales, compatibles avec leur nature, dans la mesure où le législateur ou l'autorité administrative dotée du pouvoir de police, établit des obligations dont l'inexécution peut entraîner leur responsabilité du fait de leurs préposés (contravention à la législation de la défense passive, par exemple). Remarquons cependant que la jurisprudence prohibe la contrainte par corps, en cas d'inexécution de la peine (52).

*
* *

Les différents droits subjectifs que nous venons de reconnaître aux Comités d'Organisation doivent être défendus en justice par ces derniers. Ainsi que l'exprime M. Michoud : « Le droit d'ester en justice découle nécessairement pour tout sujet de droit, du fait même qu'il est reconnu comme tel » (53).

L'article 3 de la loi du 8 janvier 1905 confirme cette assertion en permettant aux établissements publics autres que les établissements de bienfaisance communaux, d'ester en justice sans autorisation. Les Comités d'Organisation jouissent de ce fait, d'une pleine capacité pour défendre ou poursuivre en justice le respect de leurs droits.

Nous étudierons à ce propos, les différentes actions en justice qu'ils peuvent intenter, réservant pour un chapitre ultérieur les recours dirigés contre eux à raison des obligations contractuelles ou délictuelles qu'ils assument (54).

En principe : « toutes les actions en justice sont destinées

(51) Crim. 18 février 1927, D.H. 1927, 325.

(52) Crim. 7 mars 1918, v. supra, note 48.

(53) MICHOD, *Op. cit.*, T. II, p. 205.

(54) V. Inf. Chap. VIII.

à protéger des droits subjectifs et seul peut intenter l'action, le titulaire du droit subjectif qu'il s'agit de maintenir. Mais le mélange d'intérêts collectifs et d'intérêts individuels que l'on trouve à la base de beaucoup d'associations, rend parfois assez délicate l'application de cette idée si simple (55) ». Il est évident qu'ester en justice pour un Comité d'Organisation, en vue de défendre ses droits patrimoniaux, poursuivre judiciairement le paiement des cotisations ou l'exécution des contrats passés avec les tiers pour l'institution et la marche des services du Comité, ou encore pour assurer le respect des clauses des contrats de travail, n'offrent, en fait, aucune difficulté. Il en est de même de la demande en annulation pour excès de pouvoir d'un acte de l'autorité de contrôle, par exemple : refus illégal d'approbation d'une décision du Comité.

Par contre, l'action collective menée soit devant les tribunaux administratifs, soit devant la justice répressive, nécessite un bref exposé.

Les recours dirigés contre des actes administratifs peuvent étre intentés par les Comités d'Organisation, non seulement pour le cas où l'acte a une portée générale (règlement) mais même pour les actes individuels lorsqu'ils sont de nature à menacer l'ensemble de la profession (56). Nous pensons, par exemple, qu'un Comité est qualifié pour demander l'annulation d'une autorisation irrégulière de création ou d'extension d'entreprise.

Il y a lieu, d'autre part, de faire application de la jurisprudence posée par l'arrêt du Syndicat des Patrons Coiffeurs de Limoges (Conseil d'Etat 28 décembre 1906 — D. P. 1907 3-13) (57) au cas où le recours pour excès de pouvoir tend à obtenir, par l'annulation d'une décision négative, un acte positif individuel. Les Comités d'Organisation ne seront recevables à former le recours que si l'acte à faire tomber est un acte collectif. S'il est individuel, ils ne pourront qu'être parties intervenantes (58). C'est ainsi que l'industriel lésé par le

(55) MICHOUX. *Op. cit.*, T. II, p. 209.

(56) Cons. d'Etat, 11 décembre 1908, D.P. 1908, 3-49.

(57) Cons. d'Etat, 13 juillet 1923, Union Synd. des Employés de l'Octroi de Paris, D.P. 1923, 3-56.

(58) Cons. d'Etat, 21 avril 1932.

refus préfectoral d'autoriser la création d'un atelier, devra présenter une requête à fin d'annulation et le Comité intéressé sera recevable à intervenir dans l'instance.

Dans quelle mesure, enfin, les Comités d'Organisation sont-ils qualifiés pour intenter l'action corporative devant la justice répressive ?

A cet égard, les solutions jurisprudentielles intervenues à ce jour, marquent une divergence de vues entre les différentes juridictions.

La XI^e Chambre du Tribunal Correctionnel de la Seine (9 juin 1942), dans une affaire où il était reproché à l'inculpé d'avoir enfreint les dispositions du décret du 20 juin 1940 relatif au commerce de l'or, a déclaré irrecevable le Comité d'Organisation des Industries et Métiers d'Arts dans sa constitution de partie civile, motif pris :

— « Que ce Comité qui a pour objet, non la défense des « intérêts professionnels proprement dits, mais l'organisa-
« tion de la profession sous les directives du groupement et
« avec son approbation, est sans qualité pour intervenir ».

— « Que la capacité civile dont il a été doté par le décret
« du 20 janvier 1941, n'implique pas ipso facto, et en l'ab-
« sence d'un texte, qu'il peut exercer tous les droits réservés
« à la partie civile relativement aux faits portant un préju-
« dice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession,
« qu'il n'a pas pour objet essentiel et direct de défendre ».

A l'inverse, la Cour de Limoges, dans un arrêt du 27 juin 1942, a admis la constitution de partie civile du Comité d'Organisation des Machines Outils, Outillage et Soudure, dans une affaire où un ressortissant de ce Comité était prévenu de hausse illicite. La Cour s'est fondée sur le fait que :

— « ...cet organisme, qui englobe la Manufacture d'Outil-
« lage de D..., est chargé par application de la loi du 16 août
« 1940 de fixer les règles s'imposant aux entreprises qu'il
« régit, en ce qui concerne les conditions générales de leur
« activité, les modalités des échanges de produits, et la régu-
« larisation de la concurrence ; que ledit organisme, depuis
« la dissolution des groupements généraux rassemblant à
« l'échelle nationale les organisations professionnelles patro-
« nales et ouvrières, est habilité à représenter la profession,
« pour toutes questions économiques ; qu'il a donc intérêt à

« intervenir dans l'instance actuelle contre... du chef de
 « hausse illicite ; les agissements délictueux reprochés à ceux-
 « ci étant de nature à porter à l'ensemble des ressortissants
 « de cet organisme un préjudice dont ils seraient en droit de
 « demander réparation ».

Il importe de déterminer si une infraction pénale commise à l'intérieur d'une branche d'activité industrielle ou commerciale déterminée, est susceptible de causer un préjudice personnel et direct au Comité d'Organisation de la branche considérée (59).

Si nous supposons qu'une telle infraction lèse la profession, quel sera l'organisme habilité à représenter celle-ci en justice pour obtenir réparation du dommage, même purement moral, qui lui aura été causé : est-ce le Comité d'Organisation ou, au contraire, le Syndicat ?

D'après le décret portant règlement d'administration publique, en date du 13 mars 1942, art. 3, qui a repris les termes de la loi du 12 mars 1920, codifiée au livre III, titre I, du Code de Travail, le Syndicat continue d'assurer dans le cadre des lois en vigueur, la représentation et la défense des intérêts de la profession et : « d'exercer devant toutes les juridictions, les droits réservés à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à la profession qu'ils représentent ».

En dépit de ce texte, nous demeurons convaincus que seuls, les Comités d'Organisation, en attendant la constitution des Comités Sociaux, représentent les professions, puisqu'ils en constituent la personnification juridique. En outre, ils tiennent de la loi du 16 août 1940, art. 2, § n° 6 (et non d'un décret dont la légalité, au regard de l'art 72 de la loi du 4 octobre 1941 reste à établir), la compétence voulue pour assurer la défense des intérêts communs des entreprises et des salariés.

Si donc, une infraction cause un préjudice direct à la profession, le dommage les atteint pareillement, et directement. Par suite, il leur appartient, en se portant partie civile, d'obtenir pour celle-ci, la réparation à laquelle elle a droit.

A l'inverse, dans la mesure où le fait délictueux nuit aux seuls intérêts des patrons ou des ouvriers, les organismes

(59) Crim. 25 juillet 1913, D.P. 1915, 1-150.

syndicaux correspondants sont compétents pour intervenir (sous réserve de l'illégalité de l'art. 3 du décret du 13 mars 1942 — V. sup. p. 51).

Nous repoussons également le deuxième motif pris par la XI^e Chambre, soutenant que la capacité civile, d'une part, peut être attribuée par décret, d'autre part qu'elle est susceptible de degrés. Nous renvoyons à ce sujet, aux développements antérieurs, notamment aux exposés sur la personnalité morale et la capacité juridique des collectivités.

En terminant ce chapitre sur la capacité civile des Comités d'Organisation, nous rappellerons que les instances où ils sont parties, sont dispensées du préliminaire de conciliation et sont communicables au Ministère public.

Au cas où ils succomberaient, les voies d'exécution ordinaires ne sont pas autorisées contre leur patrimoine. Il appartient aux autorités desquelles ils relèvent, de procurer l'exécution des décisions qui les condamnent (60).

(60) BERTHÉLÉMY. *Op. cit.*, p. 649.

CHAPITRE VII

RÉGIMES JURIDIQUES DU PERSONNEL ET DES FINANCES

La capacité juridique des Comités d'Organisation telle que nous venons de l'établir, résulte du dualisme de leur nature : d'une part, établissements publics assurant la gestion d'un service public, d'autre part, institutions professionnelles fondées sur l'intérêt collectif de leurs membres.

Le premier aspect rend compte des prérogatives de puissance publique dont ils disposent pour réaliser leur objet, mais aussi, des règles fixant leur responsabilité civile beaucoup plus étendue que celle incombant aux groupements privés.

Le second explique l'importance de l'appel fait aux procédés de droit privé, en matière de contrat et de gestion.

Ces mêmes considérations interviennent dans la détermination du régime auquel doivent être soumis d'une part, le personnel des Comités d'Organisation, d'autre part leurs deniers.

Or, la prépondérance de l'un ou l'autre caractère se fonde compte tenu des nécessités du service public. C'est pourquoi le statut des employés ressort dans son principe au droit privé, mais comporte des applications du droit public notamment en matière pénale.

Cette même observation nous amènera à regretter que le régime financier des Comités d'Organisation ne soit pas davantage inspiré par les règles de la comptabilité publique.

*
* *

Jusqu'à la publication de la loi du 14 septembre 1941 (1), portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et établissements publics de l'Etat, la notion de fonctionnaire est demeurée incertaine, en dépit des efforts de la doctrine et de la jurisprudence. Néanmoins, les auteurs s'accordaient à penser que l'un des traits caractéristiques de la qualité de fonctionnaire résidait dans la permanence de l'emploi assuré. M. Rolland, notamment, donnait la définition suivante : « Sont fonctionnaires, ceux qui font partie des cadres permanents, organisés pour assurer la marche régulière des services publics (2) ».

La loi du 14 septembre 1941 confirme cette conception et reprend les mêmes termes, en édictant dans son art. 2, § 1 :

« Sont fonctionnaires :

« 1° — celui qui est investi d'un emploi permanent comme pris dans un cadre organisé en vertu de l'art. 2 de la loi du 14 septembre 1941, d'un service public non industriel ni commercial, assuré par l'Etat ou un établissement public de l'Etat.

« 2° — ... »

Or, la qualité de fonctionnaire reconnu aux agents d'un service public, les soumet à des obligations très strictes, non seulement dans l'ordre professionnel, mais encore touchant leur vie privée. C'est ainsi que leur mariage peut être subordonné à une autorisation (art. 6) ; ils sont astreints à l'obligation de résider dans les conditions fixées par les règlements de leur administration (art. 11) ; toute activité rémunérée leur est interdite (art. 19, § 1) ; la mention de leur titre ou qualité, sur les œuvres littéraires, scientifiques, ou artistiques, est également soumise à autorisation préalable (art. 19, § 3) etc... Par ailleurs, leur activité professionnelle est étroitement réglementée : le recrutement, l'avancement, la discipline, les positions dans lesquelles ils peuvent être appelés à exercer leurs fonctions, les modalités de rémunération et de cessation définitive de fonction, enfin, la liberté d'association, sont

(1) N° 3981. *J. O.* 1^{er} oct. 1914.

(2) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 66.

l'objet de règles précises, auxquelles il ne peut être dérogé que par le législateur lui-même.

C'est pourquoi ce dernier a très opportunément prévu une catégorie d'agents qui, collaborant à la marche d'un service public, ne possèdent pas, néanmoins, la qualité de fonctionnaires. Ce sont les employés. Ils échappent, selon les propres termes de l'exposé des motifs, aux garanties, comme d'ailleurs aux sujétions du statut. Ils relèvent du droit privé et jouissent du salaire normal de leur profession.

Il nous appartient donc de déterminer dans quelle catégorie, celle des fonctionnaires ou celle des employés, s'intègre le personnel des Comités d'Organisation. De la solution adoptée dépend le régime auquel ces agents doivent être soumis. Nous serons ainsi amenés à l'esquisser succinctement et, ce faisant, à vérifier l'incidence de l'intérêt public qui s'attache au fonctionnement des Comités d'Organisation.

*
* *

L'investiture dans un emploi permanent est l'élément déterminant qui caractérise le fonctionnaire, aux termes de l'art. 2, § 1 de la loi du 14 septembre 1941. Cet emploi doit, en outre, être compris dans les cadres organisés pour chaque administration ou service, par un règlement d'administration publique (art. 2 de la loi n° 3982 du 14 septembre 1941) (3). Mais ce n'est là qu'une condition secondaire, qui ne saurait actuellement influencer sur le caractère juridique d'un agent, les règlements à intervenir n'étant pas encore parus. Par contre, l'art. 1, § 2 et 3 de cette même loi n° 3982, fournit le critère permettant de distinguer parmi les emplois permanents, ceux qui doivent être tenus par des fonctionnaires de ceux qui doivent l'être par des employés. Pour qu'un emploi soit exercé par ces derniers, il faut ou bien qu'il ne réponde pas à l'objet propre du service public, ou bien que, par nature, il soit analogue aux emplois privés.

En résumé, sera fonctionnaire l'agent d'un service public occupant un emploi, ledit emploi devant :

(3) Loi relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat (*J. O.* 1^{er} oct. 1941).

- être permanent ;
- être compris dans un cadre organisé ;
- répondre à l'objet propre du service public ;
- ne pas être semblable aux emplois privés.

Le personnel des Comités d'Organisation répond-il à ces conditions ? Nous pensons qu'il faut distinguer les organes des Comités, c'est-à-dire les membres qui le composent, aux termes de l'art. 3 de la loi du 16 août 1940, des préposés, constitués par le personnel d'administrateurs et de techniciens, qui assurent la marche des services.

Les organes : ce sont le plus souvent le Président ou Directeur, les membres du collège délibérant, et d'une façon générale, tous ceux dont la volonté concourt à l'expression de celle du Comité et qui, par suite, interviennent dans les décisions que celui-ci prendra.

Peut-on qualifier les postes qu'ils remplissent, d'emplois permanents ? Et d'ailleurs, sont-ce des emplois ?

Pour nous, la négative ne fait aucun doute. La présidence d'un Comité d'Organisation, ou la participation aux décisions de celui-ci, n'est pas un emploi mais une mission. L'objet de celle-ci, si vaste soit-il, est limité dans le temps par le résultat à atteindre. Celui-ci acquis, la mission remplie, les pouvoirs dont était investi l'agent, deviennent sans fondement, et en quelque sorte, s'évaporent.

Rien de tel dans l'emploi qui s'analyse en une charge dont le titulaire doit assurer les diverses fonctions, aussi longtemps que son activité sera nécessaire à l'organisme dans lequel il s'insère. En d'autres termes, la mission est limitée dans le temps, directement, par son propre objet, alors que l'emploi ne l'est que d'une façon médiate, par l'intermédiaire de l'organisme qui provoque et conditionne son activité. Nous exprimerons la différence qui sépare, d'après nous, la mission de l'emploi, en disant que l'homme (ou l'organisme) chargé d'une mission, peut avoir des employés pour les réaliser.

C'est donc sur cette opposition de la mission à l'emploi, que nous nous fondons pour dénier la qualité de fonctionnaire aux organes des Comités d'Organisation.

En effet, le défaut d'une seule des conditions exigées par le statut, est suffisant pour qu'un agent chargé d'une fonction publique, ne soit pas fonctionnaire. Et de fait, nous cons-

tatons que les autres éléments se trouvent réunis : les postes de Président ou de membre délibérant, sont organisés par la loi du 16 août 1940 et les décrets subséquents. Ils répondent directement à l'objet propre du service public puisqu'il appartient aux hommes qui les occupent, d'organiser la production et la profession. Enfin, ils n'ont aucune analogie avec les emplois privés, la connaissance que nous avons des attributions de leurs titulaires nous le prouve avec évidence.

Quant à la permanence de l'emploi, il est certain que par nature cette notion est antithétique de celle de mission qui porte en elle-même sa condition résolutoire. C'est pourquoi l'art. 2 de la loi du 16 août 1940, souligne le caractère provisoire des Comités d'Organisation dont l'existence est subordonnée à la réalisation du but pour lequel ils ont été institués.

Ainsi, les organes des Comités étant chargés d'une mission et non d'un emploi, fonction qui, par essence, ne peut être permanente, ne sont pas des fonctionnaires aux termes de la loi n° 3981 du 14 septembre 1941.

Doit-on, de ce fait, les ranger dans la catégorie des employés ? En principe oui, toutefois remarquons que la loi n° 3983 du 14 septembre 1941 (4), prévoit une catégorie intermédiaire entre celle de fonctionnaire et celle d'employé : la catégorie des « agents » d'une administration publique. L'article 6, § 2, qualifie ainsi : « ceux qui, sans appartenir au cadre permanent d'une telle administration, collaborent à titre principal à la marche d'un service administratif ».

Cette définition répond parfaitement à la notion d'organes que nous avons dégagée. C'est donc à cette dernière catégorie que nous assimilerons le Président ou Directeur d'un Comité et les membres délibérants.

Nous aurons à vérifier que la discrimination entre agents et employés n'est pas purement formelle et qu'elle correspond à des régimes différents, en ce qui concerne notamment la responsabilité administrative et surtout pénale, encourue par le personnel de chacune de ces catégories.

Il nous faut auparavant déterminer le caractère juridique de la fonction des préposés.

(4) Loi portant extension de l'art. 22 du titre VIII de la loi du 14 sept. 1941 aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et membres des administrations publiques (*J. O.* 1^{er} oct. 1941).

Ceux-ci sont, sans conteste, pourvus d'un emploi compris dans un cadre organisé et dont la permanence est conditionnée par l'existence même des Comités.

Cependant, un poste de sténo-dactylographe ne répond pas directement à l'objet propre du service public. Surtout, il est rigoureusement identique aux emplois privés. On pourrait aisément montrer qu'il en est de même pour tous les autres postes subalternes ou supérieurs des Comités d'Organisation, et par suite, nous sommes amené à conclure que l'ensemble du personnel des Comités est constitué par des employés et non par des fonctionnaires.

De ce fait, il est soustrait aux règles qui régissent ces derniers, en particulier à leur statut, et relève du droit privé. Certaines restrictions doivent être apportées néanmoins à ce principe, restrictions commandées par l'intérêt prééminent du service public dont les agents et employés des Comités assurent l'exécution. Nous aurons l'occasion de les préciser en étudiant brièvement le régime juridique auquel ces derniers sont soumis.

Le recrutement du personnel employé des établissements publics de l'Etat a lieu, d'après la loi n° 3982 du 14 septembre 1941 (art. 1, § 2), dans les conditions du droit commun, c'est-à-dire par cooptation, sans concours, ni limite d'âge. Par contre, la loi du 3 avril 1941 (5) relative à l'accès aux emplois dans les administrations publiques, s'applique aux Comités d'Organisation en ce qu'elle exige la nationalité française de quiconque veut être employé, ou exercer des fonctions de directeur dans les administrations de l'Etat, du département, de la commune, et des Etablissements publics (art. 1^{er}).

Il en est de même de la loi du 2 juin 1941 portant statut des juifs (art. 2, § 2 — art. 3) (6), de la loi du 11 octobre 1940 (7) réglementant le travail féminin dans les administrations ou services de l'Etat, et enfin de la loi du 11 octobre 1940 sur les cumuls d'emplois. De ce texte, on doit déduire que les Direc-

(5) J. O. 2 juin 1941.

(6) J. O. 14 juin 1941, modifiée et complétée par les L. des 17 novembre et 17 décembre 1941.

(7) J. O. 27 octobre 1940, mod. Loi 12 IX 1942 (J. O. 4 nov. 1942).

leurs, Présidents, et d'une façon générale les agents des Comités d'Organisation, peuvent percevoir un traitement pour la fonction professionnelle qu'ils assument, à la condition de n'être pas rémunérés par ailleurs dans une entreprise privée.

Notons cependant, que les Comités d'Organisation n'étant pas des entreprises industrielles ou commerciales, ne sont pas soumis à la procédure d'embauchage et de licenciement prévue par la loi du 4 septembre 1942, relative à l'utilisation et l'orientation de la main-d'œuvre.

Sous ces réserves, le recrutement des agents et employés des Comités d'Organisation est libre, et ces derniers, tout au moins, se trouvent, vis-à-vis de leur employeur, dans une situation contractuelle, que le contrat soit collectif ou individuel.

Quelle est, par contre, la situation du Président et des membres du Comité ayant un pouvoir de Direction ?

Certains décrets font mention d'un statut à intervenir, concernant le Président ou Directeur (8). On trouve par ailleurs des décrets conférant nommément, les pouvoirs attribués par la loi du 16 août 1940, à des personnalités expressément désignées, et non à des postes, pourvus ultérieurement de titulaires (9). D'autre part, la pratique démontre que l'élément subjectif domine non seulement le choix, mais encore les conditions dans lesquelles le Président et les membres sont appelés à exercer leurs fonctions.

Par suite, nous analysons la désignation des organes des Comités, en un acte administratif complexe, acte condition pour une part, et acte subjectif d'autre part. Ainsi s'expliquent les pouvoirs de révocation dont disposent les pouvoirs publics, aussi bien que le qualificatif de « responsable » associé généralement au titre de Président ou de Directeur. Cette responsabilité ne saurait être qu'administrative et non civile, car nous avons vu que celle-ci est ainsi régie en droit positif,

(8) Notam :

C. O. Matériel transp. ferroviaire, Déc. 26 oct. 40, *J. O.* 31 X 40.

C. Gal. O. Textile, Déc. 26 oct. 40, *J. O.* 30 X 40.

(9) Notam :

C. O. Cce Combustibles minéraux solides, Déc. 9 nov. 1940, *J. O.* 11 XI 40.

C. O. Ind. Chaux et ciments, Déc. 9 nov. 40, *J. O.* 12 XI 40.

qu'une loi seule, peut imputer au personnel de l'administration, la responsabilité des dommages qu'il cause en dehors de ses fautes personnelles (10). Il appartiendra, le cas échéant, au tribunal compétent, d'apprécier dans quelle mesure la faute du service peut s'analyser en une faute personnelle du directeur responsable, compte tenu des pouvoirs, à lui conférés.

Hormis ce cas particulier, cette responsabilité est, nous l'avons dit, d'ordre essentiellement disciplinaire. Les pouvoirs publics en useront de façon discrétionnaire, mais demeurent néanmoins soumis au contrôle juridictionnel de la légalité et même de l'indemnité, si l'intéressé le requière.

Indépendamment de cette responsabilité administrative et de la responsabilité civile éventuelle pour fautes personnelles précédemment étudiée, le personnel des Comités d'Organisation encourt, en outre, une responsabilité pénale, à raison des crimes et délits qu'il est susceptible de commettre dans l'exercice de ses fonctions publiques.

Bien que non fonctionnaire aux termes de la loi du 14 septembre 1941, il est passible, en effet, de certaines sanctions, spéciales aux administrateurs et employés publics, et cela tant pour des considérations d'ordre moral, qu'en égard à d'impérieuses nécessités sociales.

Si ce personnel n'est pas assujéti à la totalité des règles pénales qui concernent les fonctionnaires, c'est à raison du principe essentiel dominant la justice répressive, qui veut que les textes y afférents, soient de droit étroit. Ils ne sauraient être appliqués par analogie à des situations similaires, non prévues expressément par la loi.

De ce fait, les articles 114 à 122 du Code pénal qui répriment les actes attentatoires à la liberté individuelle, ne peuvent servir de bases à des poursuites pénales dirigées contre les préposés des Comités d'Organisation. Seuls, en effet, les fonctionnaires qualifiés pour ordonner ou procéder à une arrestation, encourent les peines attribuées à ces crimes.

De même, l'article 175 du Code pénal ne pourrait être opposé à l'agent ou employé d'un comité, qui, après démis-

(10) V. sup. p. 128. Cons. d'Etat. 28 mars 1924, Poussine, Rec. 1924, p. 357.

sion ou révocation, accepterait une fonction dans l'une des entreprises qu'il avait mission de surveiller ou de contrôler. Cet article ne s'applique qu'aux personnes exerçant, à raison de leur fonction, un contrôle direct sur les entreprises privées, et tel ne nous paraît pas être le rôle du personnel des Comités d'Organisation. Notons d'ailleurs, qu'il faudrait pour consommer le délit, turpitude de l'agent, et non simple infraction matérielle (11).

Enfin, le délit de concussion (art. 174 du Code pénal) ne peut davantage être imputé aux employés et agents des Comités d'Organisation, les deniers de ces derniers n'ayant pas à ce jour, ainsi que nous le verrons, la qualité de deniers publics. Le délit dont se rendrait coupable, en ce cas, un membre du personnel, devrait être considéré comme une escroquerie ou un vol, à condition toutefois, que les autres éléments de l'infraction se trouvent réunis.

Ayant écarté les articles du Code pénal qui, à raison de la qualité de l'agent, ne sauraient s'appliquer au personnel des Comités, il nous appartient d'exposer les sanctions pénales encourues par ce dernier, eu égard au caractère public de sa fonction. C'est à ce propos qu'intervient la distinction entre agents d'autorité, et agents de gestion que nous avons cru devoir établir.

En effet, les lois pénales répriment, d'une part, l'usage abusif de l'autorité dont est investi le titulaire d'une mission publique, d'autre part, les actes dolosifs qu'il accomplit à l'occasion de cette mission et qui prennent, par ce fait même, un caractère de particulière gravité. N'encourent donc les peines sanctionnant la première catégorie d'infractions, que les personnes pourvues d'une parcelle de l'autorité publique, soit, pour les Comités d'Organisation, leurs « agents », alors que l'ensemble du personnel, agents et employés, sera assujéti aux peines prévues pour les infractions caractérisant la deuxième.

C'est ainsi que les articles 183 et 197 du Code pénal nous semblent applicables uniquement aux Présidents et aux

(11) CHAUVEAU et FAUSTIN Hélie : *Théorie du Code pénal*, 5^e édit., T. II, p. 582 et s.

membres délibérants des Comités d'Organisation, en tant qu'ils punissent, le premier, la partialité dont peut faire montre un administrateur dans l'accomplissement de ses fonctions, le deuxième, l'exercice de l'autorité illégalement anticipé ou prolongé (cas d'un Président par exemple, qui se maintiendrait en fonction, après avoir été destitué). Cet article 197 ne vise expressément que les fonctionnaires publics, mais la Chambre correctionnelle de la Cour de Cassation a décidé qu'il fallait comprendre en ce cas, dans la désignation générale de fonctionnaire : « tous les citoyens qui, sous une dénomination quelconque, ont été investis d'un mandat dont l'exécution se lie à un intérêt d'ordre public et qui, à ce titre, est soumis à l'autorité du Gouvernement » (12).

Par contre, les articles du Code pénal visant la violation du domicile (art. 184), les soustractions commises par les dépositaires publics (art 164), et enfin, ceux réprimant la corruption de fonctionnaire (art. 177 et 178), intéressent l'ensemble du personnel des Comités et leurs ressortissants (art. 179). De ce fait, se trouvent garanties la liberté individuelle de ces derniers, l'honnête manipulation des deniers et l'impartiale gestion de la branche industrielle ou commerciale, en soustrayant par la crainte d'une condamnation pénale, les préposés des Comités d'Organisation aux tentations dont ils peuvent être l'objet.

Nous terminerons cet exposé de la responsabilité pénale que peut encourir le personnel des Comités d'Organisation par l'examen des problèmes que pose l'application de l'article 378 du Code pénal, sur le secret professionnel.

Après avoir énoncé le caractère juridique de celui-ci, nous aurons à préciser succinctement, quels sont les membres des Comités d'Organisation astreints au secret — les éléments constitutifs du délit — l'étendue de l'obligation imposée.

Le fondement de l'art. 378 réside dans la nécessité d'une confiance absolue témoignée à l'égard de certaines fonctions, par ceux qui, nécessairement, doivent entrer en rapport avec leurs titulaires. Ayant pour base un intérêt social, le secret professionnel est d'ordre public. Il s'impose à toutes person-

(12) Crim. 30 oct. 1886, D.P. 1887, p. 1507.

nes qui, à raison de leur état ou de leur profession, sont à titre permanent ou temporaire, destinées à recevoir les secrets d'autrui. C'est donc cette notion du « confident nécessaire », qui permettra de déterminer quels sont les agents et employés des Comités d'Organisation, soumis à l'obligation du secret, considérée comme un devoir de leur état.

Il paraîtrait conforme à l'équité que l'ensemble du personnel des Comités dusse être assujéti à l'article 378. En effet, de par leurs fonctions, les Présidents, les membres délibérants, les administrateurs et même le personnel subalterne, ont connaissance des renseignements de tous ordres, statistiques, techniques, commerciaux et autres, que leurs ressortissants sont obligés de leur communiquer.

La jurisprudence récente paraît cependant avoir tendance à interpréter restrictivement la notion de « confident nécessaire ». C'est ainsi qu'il a été jugé qu'un comptable n'est pas tenu de garder le secret sur les actes de sa fonction (Crim. 14 janvier 1933, D.H. 1933, 1.133).

En fait, le juge répressif se réserve d'apprécier dans chaque cas particulier le caractère obligatoire de la confidence en raison de la fonction de celui qui la reçoit. Toute solution à priori, tendant à classer le personnel des Comités selon qu'il est ou non passible des peines de l'art. 378 du Code pénal, est donc sujette à démenti. Notons à ce propos, qu'il en est de même des dispositions des décrets soumettant les membres des Comités au secret professionnel. En l'occurrence, elles n'ont guère que la valeur d'un vœu, en vertu du principe essentiel de droit pénal déjà rencontré : « nulla poena, nullum crimen, sine lege ».

Pour que le délit soit consommé, il ne suffit pas que le secret ait été divulgué par l'agent d'un Comité qui en aurait eu connaissance à l'occasion de sa fonction. Il faut encore que la révélation soit effective, volontaire, et que le révélateur ait eu, la faisant, conscience d'accomplir un acte défendu. C'est ainsi que l'art. 378 ne s'applique pas si le secret, se disant divulgué, est connu publiquement. Il n'y a pas davantage délit, si cette divulgation est involontaire, si elle résulte, par exemple, d'une négligence : documents perdus ou dérobés. En ce cas, la responsabilité civile du Comité peut être engagée, éventuellement celle du préposé, mais celui-ci

n'encourra aucune sanction pénale. Enfin, s'il n'est pas nécessaire que le révélateur ait eu l'intention de nuire (13) faut-il encore qu'il sache commettre une indiscretion en communiquant à des tiers les renseignements en sa possession (14).

Il nous reste à déterminer l'étendue de l'obligation au secret. Est-elle absolue, opposable à quiconque ou, au contraire, seulement relative à l'encontre des personnes privées?

Nous estimons, en premier lieu, que le personnel des Comités d'Organisation ne pourrait, excipant de l'art. 378, se refuser à témoigner devant les tribunaux répressifs : l'obligation du secret professionnel, devant fléchir devant un intérêt d'ordre public (15). Nous pensons, par contre, que les employés et agents des Comités sont en droit de refuser leur témoignage devant les tribunaux civils dans les débats privés, aucun intérêt supérieur n'étant en jeu.

D'autre part, le secret ne doit être gardé que vis-à-vis du public. Si l'administration ne peut délier du secret les assujettis, car le secret appartient à une personne privée, seule qualifiée pour en libérer l'agent, celui-ci ne pourrait d'avantage opposer son obligation professionnelle à des demandes de renseignements, émanant du ministère dont relève le Comité, par exemple.

Qui plus est, les articles 31 et 55 de la loi du 31 juillet 1920 (16) autorisent l'administration des contributions directes à obtenir « de tous les services publics, communication des renseignements recueillis par ceux-ci en vertu des lois existantes » en vue de l'établissement des divers impôts portant sur les revenus. De ce fait, les déclarations et renseignements statistiques adressés aux Comités par leurs ressortissants sont susceptibles d'être utilisés par les agents des contributions directes.

De même, les divers documents énumérés dans les art. 22 (loi du 23 août 1871) et 7 (loi du 21 juin 1875) : pièces de comptabilité, registres, et minutes d'actes concernant les

(13) Cass. 19 déc. 1885. Affaire Watelet.

(14) Cass. 9 mai 1913, D.P. 1914, 1-206.

(15) Cass. 5 nov. 1903, D.P. 1904, 1-25.

(16) D.P. 1921, 4-113.

Comités devront être communiqués sans déplacement, aux préposés de l'enregistrement (art. 1, Décret 4 messidor, An XIII).

*
* *

Les règles que nous venons d'exposer concernant le personnel des Comités d'Organisation, s'inspirent de la double préoccupation d'une part de respecter leur caractère professionnel en leur assurant une latitude très grande dans le choix, les modes de recrutement, d'emploi et de rémunération de leurs agents, et d'autre part, d'assurer le fonctionnement du service public dont ils ont la charge et dont l'intérêt motive certaines restrictions quant à la qualité de leur personnel (nationalité, race, etc...) et aux obligations pénales qui lui incombent.

Nous devrions retrouver les mêmes considérations et conséquences, dans l'étude de leur régime financier.

En fait, la législation financière apparaît comme une branche relativement autonome du droit public, et notamment du droit administratif. C'est ainsi que la notion de deniers publics ne recouvre pas exactement celle d'établissements publics, et qu'inversement, certains établissements d'utilité publique sont soumis aux règles des finances publiques, bien qu'étant de nature privée.

Il en est ainsi en dépit du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique, qui pose dans son art. 1^{er}, que les deniers des établissements publics, ou de bienfaisance, sont des deniers publics.

Cette observation préliminaire explique la raison pour laquelle les Comités d'Organisation, établissements publics professionnels, ont un régime financier relevant presque exclusivement du droit privé. Il n'est pas douteux que cette exception au principe général posé par le décret précité, n'ait été réalisée afin de renforcer le caractère professionnel de l'institution.

Quel que soit, cependant, l'intérêt politique qui s'attache à une telle préoccupation, elle ne doit pas faire perdre de vue l'objet propre des Comités d'Organisation, qui est d'assurer la gestion d'un service public. Le fonctionnement de

celui-ci ne saurait être laissé à la discrétion d'intérêts individuels.

Or, c'est en fait ce qui risque de se produire, puisqu'il dépend de ces derniers qu'un Comité d'Organisation soit paralysé, dans son action, par l'insuffisance des rentrées des cotisations. Par exemple, il n'est pas concevable qu'il doive, à l'égal d'un simple particulier, demander au juge d'autoriser l'emploi des voies d'exécution contre ses débiteurs.

D'autre part, les sommes relativement considérables qui sont en jeu, exigent que leur emploi soit contrôlé avec plus de rigueur qu'il ne l'est actuellement. Nous avons vu que ce contrôle s'exerce en fait, à posteriori : il manque donc d'efficacité. De surcroît, il n'est même pas légalement obligatoire pour les Comités relevant de ministères autres que celui de la Production Industrielle (arrêté du 29 mars 1941). On peut donc craindre sans pessimisme excessif, que les engagements des Comités n'aient pas toujours pour unique objet une dépense administrative, et que les fonds de la communauté professionnelle, soient en certains cas, utilisés à des fins dont est exclu tout intérêt public, et même collectif.

Il en va, d'après nous, de l'avenir du principe corporatif, que les Comités d'Organisation ne deviennent pas comme les offices, avant la réforme de 1933-1935 : « la pépinière de tous les abus » (17). Pour cela, il nous paraît que leur régime financier doit être reconsidéré à la lumière de l'expérience, et des principes essentiels des finances publiques.

Après avoir rappelé brièvement les traits dominants de celles-ci, nous envisagerons leur application partielle, aux Comités d'Organisation.

*
**

La législation des offices et établissements publics autonome de l'Etat, est réglée par les art. 78 à 80 de la loi de Finances du 28 février 1933 (modifiée art. 39, Loi du 28 février 1934) et l'ensemble des décrets des 25 et 30 octobre 1935. Depuis la guerre, la loi du 18 septembre 1940 et le décret du 29 octobre 1940 ont coordonné le contrôle financier de l'Etat

(17) Cit. par CROQUEZ. *Op. cit.*, p. 6.

sur les organismes autonomes ; enfin, le décret du 29 octobre 1940, et l'arrêté du 29 mars 1941 y ont soumis les nouveaux groupements professionnels.

Tel qu'il résulte de ces différents textes, le régime financier des collectivités publiques non territoriales, se présente ainsi :

Les offices et établissements publics de l'Etat limitativement désignés par un texte réglementaire (18) sont assujettis au contrôle financier de l'Etat. Leur budget doit être approuvé conjointement par le ministre intéressé, et le ministre des finances (art. 79 de la loi du 28 février 1933). Leur comptabilité est soumise aux règles de la comptabilité publique si ce sont des offices (décret du 25 octobre 1935) ; elle suit les règles établies par un règlement type de comptabilité, si ce sont des établissements publics autonomes (décret du 15 décembre 1934) (19).

La description de leurs opérations et résultats financiers doit figurer dans une section spéciale du compte général de l'administration des finances. Enfin, ils participent, par une contribution proportionnelle à leurs dépenses annuelles, aux frais du contrôle financier.

Quant aux principales règles de la comptabilité publique, elles peuvent se résumer, pour l'espèce qui nous intéresse, en quatre propositions :

1°) séparation des fonctions d'administrateurs et de comptables : l'incomptabilité est absolue, tout au moins en matière de dépenses ;

2°) les créances qui ne comportent pas un mode spécial de recouvrement, sont recouvrées par des états portant liquidation, rendus exécutoires jusqu'à opposition devant la juridiction compétente, par le visa du ministre qui exerce la tutelle (décret du 30 octobre 1935, art. 2) ;

3° les dépenses sont soumises au contrôle des dépenses engagées, dont sont chargés les contrôleurs financiers ;

4°) les comptables relèvent du contrôle juridictionnel de

(18) Déc.-L. 25 oct. 1935. Déc. 29 oct. 1940. Arrêté 29 mars 41.

(19) En législation financière, la notion d'office correspond sensiblement à celle d'établissement public non industriel ni commercial en Droit administratif, et le terme d'établissement public autonome est généralement réservé aux établissements industriels ou commerciaux,

la Cour des Comptes et les collectivités bénéficient de privilèges et hypothèques sur leurs biens, meubles et immeubles (art. 2098 et 2121 du Code civil. Loi du 5 juillet 1807).

Il est évident que l'ensemble de ces dispositions ne pourrait s'appliquer aux Comités d'Organisation sans détruire le caractère professionnel que le législateur entend leur conserver concurremment à celui de service public. Nous persistons toutefois à penser qu'il serait nécessaire de s'en inspirer pour amender le régime existant.

En cela, les Chambres de Commerce qui jouissent d'un statut financier particulier (20) respectant à la fois les nécessités de l'intérêt public et leur aspect professionnel, peuvent servir d'exemple. Il ne saurait d'ailleurs être question de calquer leur organisation. Bien au contraire, on doit tendre à réaliser une institution originale, laissant aux professions la conscience de leur autonomie, tout en les préservant contre les intérêts particuliers.

Pour ce faire, nous croyons qu'il y aurait avantage tout d'abord, à instituer les taxes à l'échelon famille professionnelle, et non au plan Comité. On éviterait ainsi dans une large mesure, les inconvénients qui résultent de la structure économique moderne, et provoquent les difficultés que nous connaissons quant à l'assujettissement d'une même entreprise à des taxes différentes : assiette, taux, mode de recouvrement.

En second lieu, ce dernier devrait être de la compétence exclusive de la Caisse Autonome de recouvrement des Comités d'Organisation, afin d'assurer une centralisation comptable des fonds, sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire de réaliser la centralisation matérielle des deniers. Ainsi, les erreurs de versements (trop perçu d'un Comité au détriment d'un autre) se corrigeraient par un simple jeu d'écriture.

La Caisse Autonome surtout, devrait disposer de la procédure de l'arrêt de débet en cas de refus de paiement, après mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception (21). Mais pour conserver à la cotisation son caractère professionnel, il est nécessaire que les dispositions ac-

(20) L. 9 avril 1898, art.

(21) Déc.-L. 30 oct. 1930, art. 1 et 2.

tuelles de l'art. 7 de l'arrêté du 27 mai 1941, soient maintenues. Il importe, en effet, que les professions organisées, exercent une juridiction gracieuse à l'égard de leurs membres, et que, par suite, le Directeur de la Caisse, ne poursuive les cotisations arriérées, qu'à la demande de la communauté professionnelle elle-même.

Enfin, le contrôle financier devrait s'étendre à l'ensemble des Comités et porter, non seulement sur la vérification de la régularité des écritures, mais encore, sur celle de la conformité des dépenses aux prévisions budgétaires. Peut-être un organisme centralisateur des paiements importants, pourrait-il être envisagé à ce propos ?

Nous ne saurions, sans nous étendre inconsidérément en dehors de notre sujet, examiner dans le détail chacune de ces possibilités.

Il nous suffit d'avoir esquissé quelques modifications qui nous paraissent répondre aux exigences des finances collectives. Par là, nous croyons que le caractère propre des professions n'est pas menacé, et que l'autorité de leurs organes, s'en trouverait au contraire renforcée.

CHAPITRE VIII

RECOURS

Après avoir étudié les droits et pouvoirs dont disposent les Comités d'Organisation et qu'ils tiennent, tant des textes spéciaux exposés dans notre première partie (1) que du régime juridique résultant de leur nature, il nous reste à établir les règles du *contrôle provoqué* auxquelles ils sont soumis.

En effet, leur capacité juridique les habilite à exercer leur activité sous forme :

1° de décisions prises en vertu de leur pouvoir réglementaire (2) ;

2° d'obligations assurées en raison de leur capacité civile (3).

L'une et l'autre de ces manifestations peuvent faire l'objet de recours suscités soit par leur illégalité, soit par le préjudice qu'elles causent aux tiers : particuliers, ou collectivités de droit public comme de droit privé.

Il est donc essentiel de déterminer dans quelle mesure les Comités d'Organisation peuvent être contraints au respect de la légalité et à la réparation des dommages qu'ils occasionnent par leur fonctionnement.

Cet aspect de leur régime juridique est dominé par le caractère public de leur nature. Il s'agit en effet, pour une

(1) V. sup. Chap. I à IV.

(2) V. sup. p. 34 et s.

(3) V. sup. p. 124 et s.

très large part, de contrôler l'exercice de pouvoirs exorbitants du droit commun. En outre, même lorsque ces droits et pouvoirs s'apparentent à ceux de droit privé, ils se développent sur le plan de l'intérêt public et comme tels, échappent le plus souvent, aux procédures ordinaires de contrôle.

Aussi bien, leur caractère professionnel, s'il n'intervient pas dans la détermination des règles relatives aux recours dont ils sont l'objet : organe compétent, procédure suivie, droit positif appliqué, constitue, par contre, le fondement de leur interprétation.

Quel qu'il soit en effet, le juge ou l'administrateur qualifié pour connaître des réclamations dirigées contre les Comités d'Organisation, doit s'inspirer dans sa décision, des mêmes considérations que celles ayant motivé les dispositions législatives ou réglementaires les concernant. En particulier, il nous paraît que leur nature d'organismes précorporatifs, doit servir de critère dans l'appréciation de leur activité.

Nous ferons donc application de ces données en exposant le régime des recours auxquels ils sont assujettis et qui se classent en recours administratifs et recours contentieux, selon que le requérant s'adresse à un administrateur ou à un juge.

*
* *

Un recours administratif est une requête portée devant un administrateur. Celui-ci peut être, tout d'abord, l'auteur de l'acte, Président du Comité d'Organisation, ou le Comité proprement dit en tant qu'organisme délibérant. Le recours, en ce cas, est dit gracieux. Il peut être également porté devant le supérieur du Président ou du Comité, et c'est alors, soit le Président du Comité Général, soit le Ministre. Il s'agit là d'un recours porté devant l'autorité de contrôle.

A l'appui de l'un ou de l'autre de ces recours, quels sont les arguments que peut développer le requérant qui estime illégale une décision, ou qui se plaint d'un dommage personnel ?

Il dispose, évidemment, des arguments de droit, mais il

n'est pas tenu de se limiter à eux (4). Il peut également invoquer des arguments d'équité, d'humanité, fondés sur l'esprit communautaire, tels que : ses connaissances techniques, l'ancienneté de son commerce, ses mérites personnels, l'aspect social de son activité, la modicité de ses revenus, etc...

En règle générale, ces considérations ne sont pas des droits, c'est-à-dire des intérêts confirmés par un texte juridique. Ils n'en ont pas moins une importance extrême et doivent peser dans les décisions que sont amenés à prendre les dirigeants des Comités d'Organisation à l'égard de leurs ressortissants.

On peut même assurer que l'esprit communautaire a son expression la plus évidente et la plus efficace dans ces rapports de la collectivité professionnelle avec ses membres, qui se présentent à elle en tant qu'êtres humains, et non pas seulement, comme titulaires de droits et sujets d'obligations.

Cependant, toutes les requêtes, quel que soit l'état d'esprit qui anime les administrateurs de la profession, ne peuvent être acceptées. Il se peut également, que ces derniers apprécient mal leur compétence, ou l'étendue de leur responsabilité, ou enfin, que sciemment, ils se refusent à revenir sur une décision dont ils connaissent l'illégalité, mais qu'ils maintiennent pour des fins personnelles.

En ce cas, il faut un arbitre entre le Comité d'Organisation et son ressortissant ou le tiers qu'il a lésé (ce tiers pouvant être, nous l'avons vu, un simple particulier, ou une personne morale, publique ou privée). C'est le tribunal qui remplit ce rôle, et le recours formé devient un recours contentieux.

Mais du fait qu'il adopte ce mode de requête, l'intéressé doit la fonder, non plus sur des considérations personnelles, mais sur des arguments de droit. Les juges, en effet, ne peuvent qu'appliquer, en les interprétant, les règles édictées par le législateur ou avec son assentiment, et non se déterminer en fonction d'opinions subjectives.

Aussi, leurs sentences s'appuient d'abord, sur les règles du droit positif des conflits qui mettent en cause l'administration, et le caractère professionnel n'intervient plus que comme critère d'interprétation.

(4) M. WALINE. *Op. cit.*, p. 109.

Il nous appartient donc de dégager en premier lieu, le principe fondamental de compétence autour duquel s'organisent les recours contentieux contre l'administration. Nous l'appliquerons ensuite, aux différentes réclamations dont les Comités d'Organisation sont l'objet, en distinguant les réclamations à fin d'annulation, des réclamations à fin d'indemnité.

*
**

La loi des 16-24 août 1790, dans son titre II, art. 13, a posé le principe de la séparation des pouvoirs, aux termes duquel : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives ». La conséquence directe de ce principe est que le contentieux des affaires administratives échappe le plus souvent à la compétence des tribunaux judiciaires, et relève des tribunaux administratifs. D'où la règle positive de compétence, résumée dans les célèbres conclusions déposées par le Commissaire du Gouvernement M. Romieu dans l'arrêt Terrier (5) qui appliquait et complétait la jurisprudence élaborée par le Tribunal des Conflits avec l'arrêt Blanco (6).

M. Romieu affirmait que : « tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics proprement dits, généraux ou locaux, soit que l'administration agisse par voie de contrat, soit qu'elle procède par voie d'autorité, constitue une opération administrative au point de vue des litiges de toutes sortes auxquels elle peut donner lieu ».

Mais à ce principe général de compétence, un certain nombre d'exceptions ont été apportées, soit par la loi, soit par la règle jurisprudentielle, survivance de l'ancien critère distinguant les actes d'autorité des actes de gestion, et qui décide que lorsque : « la personne morale, même à l'occasion d'un service public proprement dit, renonce dans une hypothèse déterminée, aux procédés spéciaux mis à sa disposition pour employer les procédés de droit privé, les litiges relatifs à l'opération faite dans ces conditions, ne sont pas, à défaut d'un texte contraire, soustraits aux tribunaux judiciai-

(5) Cons. d'Etat, 6 fév. 1903, D.P. 1904, 3-65.

(6) Conf. 8 février 1873, D. P. 73, 3-17.

res » (7). Il en est ainsi, par exemple, de la location d'un immeuble, pour l'installation des bureaux d'un service.

D'autre part, lorsque, à l'occasion d'un procès devant les tribunaux judiciaires, se pose la question d'apprécier la légalité d'une décision administrative, ou de l'interpréter pour déterminer son sens exact, la jurisprudence s'est établie ainsi (8) : Les tribunaux judiciaires doivent appliquer, mais non interpréter, ni apprécier la légalité des actes administratifs individuels. Par contre, ils peuvent interpréter, sans toutefois en apprécier la légalité, les actes réglementaires, sauf s'il s'agit de règlements de police (art. 473, 15° du Code Pénal).

Enfin, il reste comme dernière exception au principe de compétence posé par les arrêts Blanco, Terrier et Feutry, le cas des services publics industriels ou commerciaux, dont le contentieux relève des tribunaux judiciaires (9). Cette exception d'ailleurs, n'est que l'expression généralisée de la règle sus-énoncée, édictant la compétence des tribunaux judiciaires dans les contrats privés de l'administration. Elle ne saurait, au surplus, nous intéresser, car les Comités d'Organisation ne sont pas des établissements publics industriels ou commerciaux, et nous avons vu qu'ils n'avaient le pouvoir que de créer des sociétés privées dont le contentieux relève des tribunaux judiciaires (10).

Si nous faisons application des règles de compétence que nous venons de résumer, aux Comités d'Organisation, nous voyons que :

1°) toutes leurs décisions sont soumises à l'appréciation de légalité des tribunaux administratifs (Conseil d'Etat, tribunal de droit commun) et jamais à celle des tribunaux judiciaires. Par contre, ces derniers pourront interpréter leurs décisions réglementaires.

2°) les obligations qu'ils assument sont :

a) de la compétence administrative si elles sont de nature quasi-délictuelle (responsabilité) ;

(7) Conclusions M. ROMIEU. C. E. 6 II 1903.

(8) Conf. 16 juin 1923. Septfonds. D. P. 1924, 3-41.

(9) Conf. 11 juillet 1933. Dame Mélinette. D.P. 1933, 3-63.

(10) Cons. d'Etat. 23 oct. 1929. Sté Générale d'Armement, rec. 1921, p. 1109.

b) de la compétence judiciaire, si leur source est un contrat conclu dans les termes du droit privé, et de la compétence administrative, dans le cas contraire.

Après avoir déterminé l'organe juridictionnel qualifié pour connaître des contestations entre les Comités d'Organisation et les tiers en fonction de leur objet, il nous faut étudier pour chacune d'elles, les règles qui conditionnent la forme et le fond de la requête. Nous serons ainsi amenés à envisager à ce double point de vue, le contentieux objectif des réclamations à fin d'annulation, et le contentieux subjectif des réclamations à fin d'indemnité.

*
* * *

Les réclamations à fin d'annulation des décisions illégales d'une autorité administrative, en l'occurrence des Comités d'Organisation, sont généralement considérées comme constituant un contentieux objectif (11), c'est-à-dire, consacrant un droit objectif, droit né de la loi, par opposition au droit subjectif qui a été défini : « un droit né de la loi et d'un acte juridique subséquent » (12).

Ces réclamations sont portées devant le Conseil d'Etat par la procédure du recours pour excès de pouvoir en application de la loi du 18 décembre 1940, art. 28. Ce recours est par conséquent, une action en justice, par laquelle toute personne intéressée demande au tribunal d'annuler la décision illégale d'un administrateur.

Il faut de suite préciser que le requérant demande simplement par ce recours, la disparition de l'acte critiqué, et qu'en conséquence, aucune condamnation ne sera prononcée ni contre le Comité d'Organisation, ni contre l'auteur de l'acte (13).

Nous examinerons successivement les conditions de recevabilité, les moyens d'annulation et les effets possibles du recours, en appliquant au cas particulier qui nous occupe, les règles générales dégagées par la jurisprudence.

Le recours pour excès de pouvoir tendant en fait, à une

(11) En sens contr. BONNARD, p. 95 et s.

(12) WALINE. *Op. cit.*, p. 126.

(13) WALINE. *Op. cit.*, p. 131.

collaboration entre les particuliers et l'administration, les conditions de recevabilité sont très largement interprétées par le Conseil d'Etat.

La capacité d'ester en justice est en principe nécessaire pour intenter le recours ; néanmoins, une association non déclarée a été déclarée recevable (14). Il faut d'autre part justifier d'un intérêt direct et personnel lésé. La jurisprudence a toutefois évolué de manière si libérale, qu'elle admet que la seule qualité d'habitant d'une commune rend recevable à demander l'annulation d'une décision ayant une répercussion sur les finances communales (15), comme elle admet le recours pour un préjudice purement moral (16).

Il n'est donc pas douteux que la qualité de ressortissant d'un Comité d'Organisation n'habilite, dans la majeure partie des cas, ledit ressortissant à introduire un recours à fin d'annulation d'une décision quelconque de son Comité. Une section de répartition, ou un Comité d'Organisation nous paraissent également qualifiés pour intenter un tel recours, à condition que la décision attaquée vise un domaine connexe à celui qu'ils gèrent. Un ministre peut également former un recours contre les actes d'un Comité d'Organisation même dûment approuvés par le ministre compétent.

Le cas limite serait celui où un Comité entendrait former un recours, à raison d'une décision illégale d'un autre Comité, et concernant un industriel dépendant de l'un et de l'autre. La solution à intervenir appliquerait certainement la jurisprudence précédemment énoncée en matière de recours collectif (18). Le Comité intéressé ne serait pas admis à intenter l'action à la place de l'industriel, mais pourrait se porter partie intervenante au recours formé par celui-ci (19).

Indépendamment des conditions propres au requérant, il en est, visant l'acte attaqué lui-même. Celui-ci doit être une décision exécutoire, émanant d'un agent administratif et de

(14) Cons. d'Etat. 21 mars 1919. Dame Polier, S. 1921, 3-58.

(15) Cons. d'Etat. 29 mars 1901. Casanova, S. 1901, 3-73.

(16) Cons. d'Etat. 8 fév. 1908. Abbé Séliard, S. 1908, 3-49.

(17) Cons. d'Etat. 10 mars 1933 et 2 nov. 1934. S. 1935, 3-105.

(18) V. sup. p. 132. Cons. d'Etat. 28 déc. 1906. S. 1907, 3-19.

(19) Cons. d'Etat. 21 avril 193. Ass. Gle des Victimes de la G. des P.T.T.

nature à faire grief (20). Par suite, ne sont pas sujets à recours, les enquêtes avant décision, les agissements, les renseignements, les avis donnés par les Comités d'Organisation, ainsi que les propositions de sanction ou de réquisition (art. 6 et 7 de la loi du 16 août 1940). Nous pensons de même qu'une décision non approuvée implicitement ou explicitement, par l'autorité administrative compétente n'est pas susceptible d'annulation contentieuse, car nous avons vu qu'une telle décision n'est que provisoire.

Il faut enfin qu'elle fasse grief et par suite, si elle n'est pas opposable au requérant, ne peut-il en demander l'annulation. Ce serait le cas des circulaires adressées par un Comité à ses services, sauf si, sous forme de circulaire, celui-ci avait entendu prendre un véritable règlement.

Quant aux conditions de formes et de délais du recours, elles sont très simples.

La demande rédigée sur papier timbré, est enregistrée en débet au Secrétariat du Conseil d'Etat, le ministère d'un avocat aux Conseils étant facultatif.

Le délai est de deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. A défaut de notification (décision individuelle) ou de publication (décision réglementaire) le délai part du moment où elle a été portée d'une manière quelconque, à la connaissance de l'auteur du recours (21). Par contre, au cas où elle serait constituée par une décision implicite de rejet (silence de plus de quatre mois du Comité opposé à une demande formulée par un de ses ressortissants) (22), le Conseil d'Etat admettrait le recours pour excès de pouvoir dans les deux mois suivant l'expiration du délai de quatre mois imparti à l'administration pour répondre (23). Notons enfin, que si le requérant a adressé une requête hiérarchique au Ministre, dans les deux mois suivant la décision incriminée, le délai pour recourir au Conseil d'Etat est suspendu, jusqu'à réception de la réponse du Ministre (24).

Quant à la cinquième condition de recevabilité, à savoir,

(20) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 302.

(21) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 304.

(22) L. 18 déc. 1940, art. 45.

(23) L. 18 déc. 1940, art. 47.

(24) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 306.

l'absence de recours parallèle, compte tenu de l'état actuel de la jurisprudence qui tend à réduire cette dernière condition de recevabilité d'une part, et d'autre part, de la nature juridique des Comités d'Organisation, elle ne saurait jouer en pratique en notre espèce.

Nous venons d'établir à quelles conditions, une décision d'un Comité pourrait être déferée au Conseil d'Etat à fin d'annulation.

Il nous reste à déterminer à quelles conditions celui-ci l'annulera, ou, en d'autres termes, quelles sont les ouvertures à recours pour excès de pouvoir.

Si nous nous plaçons au point de vue de l'objet de l'acte, l'illégalité dont se plaint le requérant pourra provenir du fait, soit que le Comité d'Organisation aura exercé son activité dans un domaine qui n'était pas le sien, soit qu'agissant dans la limite de ses attributions, il viole une règle de droit. Dans le premier cas, il y aura incompétence, dans le second, violation de la loi.

Sans violer la loi quant aux effets immédiats de sa décision, le Comité d'Organisation peut encore la tourner dans les dispositions qu'elle édicte quant à la forme qu'elle impose aux actes. Le Comité d'Organisation commet alors un excès de pouvoir pour vice de forme.

Enfin, l'action des Comités peut être conditionnée par certains « antécédents légalement nécessaires » (25) et de plus, elle est toujours soumise au respect du but qui leur est assigné par le législateur, c'est-à-dire, à la concordance de l'intention des auteurs de l'acte, avec l'esprit de la loi, esprit dominé par la notion d'intérêt public. Selon que les organes du Comité d'Organisation se conforment ou non à ces motifs et s'inspirent de ce mobile dans les décisions qu'ils sont appelés à prendre, celles-ci sont légales ou, au contraire, entachées d'excès de pouvoir, par erreur de fait, absence de cause ou pour détournement de pouvoir.

Reprenons successivement ces différentes sources d'illégalités.

L'incompétence d'un Comité peut porter tout d'abord sur le sujet de la décision ou sur le lieu où il prétend l'appliquer.

(25) BONNARD. *Op. cit.*, p. 109 et s.

Les cas d'incompétence *ratione temporis*, sont peu concevables, en ce qui concerne les Comités d'Organisation. Il y aura, par contre, incompétence *ratione personnae* si l'un d'eux s'avise à donner des ordres soit à un autre Comité, soit à une Section de répartition. Même incompétence si le Président d'un Comité à forme collégiale prend une décision réglementaire à titre personnel, alors que le pouvoir normatif appartient à l'assemblée. Sont également annulables, les mesures prises par un Comité et applicables à d'autres ressortissants que les siens. De cette hypothèse, se rapproche celle des décisions qu'un Comité voudrait étendre aux colonies, et qui constituerait une incompétence *ratione loci*.

Nous avons vu en deuxième lieu, que même dans le domaine qui leur est imparti, les Comités d'Organisation ne sont pas libres de l'objet de leur décision, qui demeure soumis à la loi.

Il faut, du reste, entendre celle-ci, non seulement au sens organique et formel, mais aussi, toutes règles posées par l'autorité supérieure à celle qui a fait l'acte attaqué (26). Qui plus est, la jurisprudence applique l'adage « *legem portere quam fecisti* » (27) et considère comme un excès de pouvoir, la violation de règles générales à l'occasion d'une mesure individuelle prise par l'autorité qui les a posées. Enfin, les principes généraux du droit public coutumier, tel que celui de l'égalité de tous devant la loi, sont également assimilés aux règles qui doivent être observées par les Comités d'Organisation sous peine d'illégalité.

Par suite, nous devons considérer comme sujette à recours la décision d'un Comité dans laquelle celui-ci édicte des sanctions différentes de celles prévues par l'art. 7 de la loi du 16 août 1940 (par exemple : suppression des attributions de matières premières) ou pour des règlements dont l'objet est autre que ceux prévus par cet article : ainsi pour assurer le recouvrement des cotisations.

Il en est de même des mesures de contrôle chez leurs adhérents imposées par les Comités d'Organisation. Il est en

(26) ROLLAND. *Op. cit.*, p. 309.

(27) Cons. d'Etat, 10 avr. 1930, Martin.

effet de jurisprudence constante, qu'il appartient au seul législateur de restreindre les libertés individuelles (28).

Le formalisme imposé par les décrets de création aux Comités d'Organisation, est généralement sommaire. La loi du 16 août 1940 ne contient aucune disposition à cet égard.

Nous avons vu que la valeur juridique de la décision prise par le Comité est dans le silence des décrets, indépendante du visa du Ministre ou du Commissaire du Gouvernement.

Il en va différemment des Comités pour lesquels les pouvoirs publics ont spécifié un mode implicite ou explicite d'approbation de leurs décisions (29). Le défaut d'observation de la procédure prescrite peut entraîner l'illégalité de celles-ci, et de celles qui ne doivent être prises qu'après avis d'un organisme consultatif (30).

L'appréciation de l'opportunité d'un acte ne relève pas, en principe, du juge administratif. L'administration dispose généralement d'un pouvoir discrétionnaire qui s'analyse en une liberté de décision quant au point de savoir si elle doit agir ou non. Il se manifeste en pratique, par l'absence d'indications dans la loi ou le règlement, des motifs ou antécédents, compte tenu desquels l'administration devra adopter une attitude préfixée.

Il en est ainsi pour les Comités d'Organisation auxquels ni la loi du 16 août 1940, ni les décrets subséquents, ne dictent les solutions à intervenir, en fonction de situation pré-définies. Ce pouvoir discrétionnaire ne fait cependant pas obstacle au contrôle juridictionnel que le Conseil d'Etat pourrait exercer sur les décisions d'un Comité, qui les auraient fondées par exemple, sur une erreur de fait (31). Notons, cependant, que le Conseil d'Etat refuse de contrôler l'avis des techniciens (32).

(28) V. sup. p. 33. Cf. C.E. 18 juin 1926. Bertain. Rev. Dt public, 1926, p. 704.

(29) C. O. Machinisme agricole. Déc. 9 janv. 41. J. O. 10 I 41.

C. O. Ind. Montre. Déc. 27 nov. 40 et Déc. 30 janv. 41. J. O. 29 XI 40 et 4 II 41.

(30) C. O. Ind. Machines de bureau. Déc. 25 mars 41. J. O. 29 III 41.

C. O. Brosserie, tabletterie. Déc. 30 janv. 41. J. O. 2 II 41.

C. O. Ind. Brasserie, Malterie, Cce Houblon. Déc. 12 mai 41. J. O. 14 V 41.

(31) C.E. 22 juil. 36. Dame Premé.

(32) C.E. 10 janv. 36. Jeannin.

Mais toutefois, cette notion de pouvoir discrétionnaire ne doit pas être interprétée comme une faculté pour les Comités d'Organisation d'agir dans le sens où ils le désirent. S'ils ont le plus souvent la liberté du choix du moment, ils n'ont nullement celui du but à atteindre ; toutes leurs actions ou décisions doivent converger à gérer le service public dont ils ont la charge, en vue de l'intérêt public.

De ce fait, les mesures, de décision ou d'exécution, prises par les Comités à des fins autres que celle-là sont annulables pour détournement de pouvoir.

Il en serait ainsi, par exemple, de la décision d'un Comité fixant une allure de marche à certains ressortissants, fondée, non sur les exigences de la productivité, mais sur le désir d'éliminer des concurrents.

Une telle détermination de l'intention véritable exige des moyens d'investigation, car il est évident que les auteurs de l'acte prendront bien soin de la dissimuler. La jurisprudence récente reconnaît le pouvoir au Conseil d'Etat de « rechercher les indices du détournement de pouvoir, non seulement dans les termes de la lettre ou de la notification, mais aussi dans les pièces au dossier : formalités, délibérations, etc... qui ont précédé la décision » (33).

Or, il faut considérer que la procédure devant les juridictions administratives est écrite, qu'il n'y a pas d'interrogatoire sur faits et articles, que ni l'auteur de l'acte, ni aucun témoin ne sont appelés à s'expliquer à la barre du Conseil d'Etat. Il importe par conséquent, que le requérant fournisse lui-même, à l'appui de son recours, toutes pièces : correspondances, notes, bilans, extraits de presse, etc... permettant au tribunal d'apprécier le bien fondé de sa réclamation.

Si celle-ci est fondée, quel sera l'effet du recours intenté ? On sait que la formation de celui-ci n'a pas d'effet sur la décision attaquée, notamment son exécution n'est pas nécessairement suspendue, bien que le Conseil d'Etat puisse ordonner qu'il soit sursis à l'exécution. Il ne le fait, en pratique, que lorsque l'acte administratif est attaqué par des moyens

(33) C.E. 19 fév. 1909. Abbé Olivier.
WALINE. *Op. cit.*, p. 166.

sérieux et que l'exécution provisoire est de nature à provoquer un préjudice irréparable (34). C'est pourquoi les Comités d'Organisation ont intérêt à attendre le résultat du procès pendant devant le Conseil d'Etat, pour exécuter la décision incriminée, car si celle-ci est annulée, des dommages intérêts pourront être alloués aux tiers lésés par cette exécution.

Rappelons enfin que l'annulation à effet « erga omnes » et que néanmoins, le Conseil d'Etat admet la tierce opposition si le requérant justifie de la violation d'un droit (35).

*
* *

Après avoir étudié le contentieux objectif de l'annulation, auquel peut donner lieu l'activité normative des Comités d'Organisation, il nous reste à énoncer les principales règles du contentieux subjectif des réclamations à fin d'indemnités, réclamations qui se fondent sur des obligations contractuelles ou quasi-délictuelles.

Ce contentieux relève, nous l'avons vu (36), des tribunaux judiciaires ou des tribunaux administratifs, selon les formes et conditions privées ou publiques, des obligations assumées par les Comités d'Organisation. Il se pose donc, à cette occasion, un problème de compétence juridictionnelle.

D'autre part, il nous paraît intéressant d'apporter quelques précisions, relativement au recours subjectif de l'indemnité porté devant le Conseil d'Etat et dénommé, recours de pleine juridiction.

Nous consacrerons un paragraphe à traiter chacune de ces questions, à l'exclusion de la procédure devant les tribunaux de droit commun qui ne soulève aucune difficulté doctrinale.

En matière contractuelle, le partage de compétence entre tribunaux judiciaires et tribunaux administratifs, se fonde sur les clauses du contrat. L'examen de celui-ci permet donc de déterminer si les Comités d'Organisation ont entendu utiliser les procédés spéciaux de droit administratif, ou au con-

(34) C.E. 17 juil. 1936. D.P. 1936, 3-7.

(35) C.E. 29 déc. 1912. S. 1914, 3-33.

(36) V. sup. p. 157 et s.

traire, ont voulu conclure dans les mêmes formes et les mêmes conditions qu'en droit privé.

En pratique, nous savons que leur caractère professionnel, inverse en quelque manière, la présomption de contrats administratifs qui s'attache, sauf disposition contraire, aux contrats passés en vue d'un service public (37). De sorte que la presque totalité des conventions auxquelles ils sont parties, relèvent des tribunaux judiciaires dans les termes du droit commun, réserve faite des particularités de procédure que nous avons énoncées (38).

Il en sera ainsi notamment, en matière : de contrat de bail, pour user d'un immeuble nécessaire à leurs services, d'achat de meubles et de fournitures de bureaux, de louage de service, et même de recouvrement des cotisations si celui-ci a lieu par les modes de versement ordinaires : chèques postaux ou bancaires, traites (art. 634-638 du Code de Commerce) etc...

Par contre, et bien qu'exceptionnel, le cas peut se présenter, si l'acte ou le contrat envisagé, contient des dispositions ou des clauses qui ne se rencontrent pas dans les actes ou contrats passés par les particuliers, on se trouve en présence d'un contrat administratif dont le contentieux relève du Conseil d'Etat (37) (sauf en matière de travaux publics, où le Conseil de préfecture est juge de droit commun en première instance).

La distinction des obligations délictuelles au regard du tribunal compétent pour en connaître, peut en fait, présenter quelques difficultés.

En principe les tribunaux judiciaires ont qualité pour connaître les dommages dus par l'accomplissement d'un acte pour lequel les Comités d'Organisation ont fait abandon de leurs prérogatives (39). C'est ainsi qu'ils sont compétents pour connaître des litiges nés des accidents du travail de leur personnel, comme ceux provoqués par leurs actes de gestion.

A l'opposé, leur responsabilité civile dans les termes du droit administratif doit être appréciée par le Conseil d'Etat

(37) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 259.

(38) L. ROLLAND. *Op. cit.*, p. 348.

(39) Cass. Req. 4 juin 1929. D.H. 1929, 1-396.

qu'il s'agisse d'une décision régulière, mais causant un préjudice exceptionnel et spécial, ou d'une faute du service ou même d'une faute de service.

Mais si la faute de service se confond avec la faute personnelle d'un agent ou employé d'un Comité d'Organisation, quel sera le tribunal compétent pour en connaître ? La jurisprudence admettant le cumul des responsabilités, le plaignant disposera de deux actions, l'une dirigée contre le Comité, portée devant le Conseil d'Etat par la voie du recours de plein contentieux, l'autre intentée contre le préposé et soumise au tribunal civil.

Si ce dernier condamne le coupable à la réparation totale ou partielle du dommage, le demandeur pourra exiger du Comité d'Organisation le paiement de l'indemnité qui lui est allouée, sous réserve de le subroger dans ses droits, afin de lui permettre une action récursoire contre son agent (40).

Enfin, un dernier cas mérite d'être étudié, c'est celui où le fait dommageable constitue une infraction pénale. L'action en indemnité dirigée contre le Comité, bien qu'elle se présente comme une action civile accessoire d'action pénale, reste normalement de la compétence du Conseil d'Etat (41).

Néanmoins, la chambre criminelle de la Cour de Cassation, si elle maintient sa jurisprudence antérieure, s'estimera compétente pour appliquer au Comité d'Organisation la responsabilité du commettant, résultant de l'art. 1384 du Code Civil. Cette jurisprudence, en contradiction avec les principes de compétence juridictionnelle que nous avons précédemment dégagés, est vivement critiquée par la doctrine.

Nous venons d'examiner les droits subjectifs que les tiers peuvent avoir à l'encontre des Comités d'Organisation, à raison de la capacité civile de ces derniers. Nous avons vu également, que les litiges relatifs à ces droits pouvaient, selon les hypothèses, relever de la juridiction des tribunaux judiciaires, ou de celle du Conseil d'Etat. Il nous reste à déterminer les règles du contentieux de pleine juridiction qui permet au particulier lésé, d'obtenir réparation du dommage

(40) Conseil d'Etat. 26 juil. 1918. Lemonnier. D.P. 1918. 3-9 et Conseil d'Etat. 9 nov. 1928. Rapin. D.P. 1929, 3-1.

(41) Conf. Champeil. 6 déc. 1937, p. 1117.

subi à l'occasion du fonctionnement des Comités d'Organisation.

Les recours formés devant le Conseil d'Etat à l'occasion des réclamations à fin d'indemnité, mettent en cause, non plus seulement la validité de l'acte, comme dans le contentieux de la légalité, mais encore, provoquent une réformation ou une substitution (42), et même l'attribution d'une indemnité en réparation du préjudice qu'il a pu causer. C'est pour cela qu'un tel contentieux est dénommé contentieux de pleine juridiction, qui se distingue de l'excès de pouvoir, tant par la nature de la contestation que par celle de la décision.

Il y a lieu d'apporter en ce qui concerne ce recours, des précisions au sujet : de la qualité du requérant, de la décision attaquée, et des effets du recours.

Puisque le contentieux de pleine juridiction est constitué par les contestations relatives aux droits subjectifs compris dans des situations juridiques individuelles, le recours subséquent devra être formé par le titulaire de l'une de ces situations individuelles. Lui seul a intérêt à la réalisation matérielle de l'obligation assumée par le Comité d'Organisation, et dont une contestation a suspendu l'exécution. De ce fait, ce recours est moins largement ouvert que celui de l'excès de pouvoir, et notamment un Comité d'Organisation ne peut poursuivre lui-même la réparation d'un dommage causé à l'un de ses membres.

De même que pour le contentieux de l'annulation, il faut, pour lier l'instance, que le requérant excipe d'une décision du Comité d'Organisation lui faisant grief, et les mêmes observations s'appliquent, quant au caractère définitif de la décision attaquée. Un industriel, par exemple, ayant subi un dommage, ne peut intenter une réclamation contentieuse sans avoir préalablement demandé audit Comité, réparation du préjudice.

La réponse faite par le Directeur ou le Président du Comité, constitue cette décision préalable. Si en fait, le silence est opposé pendant plus de quatre mois à sa demande, celle-ci

(42) R. BENOARD. *Op. cit.*, p. 232 et 247 et s.
WALINE. *Op. cit.*, p. 129.

est considérée comme rejetée. Le recours peut alors être intenté contre ce refus présumé.

L'arrêt du Conseil d'Etat modifie, confirme ou annule la décision préalable et fixe le cas échéant, le montant de l'indemnité, à moins qu'il ne renvoie le demandeur devant le Comité défendeur, pour que celui-ci la fixe conformément à la constatation du juge (43).

(43) BONNARD. *Op. cit.*, p. 248.

CONCLUSION

Arrivé au terme de notre étude sur le régime des Comités d'Organisation, il nous est aisé de vérifier le bien fondé de l'assertion, que la technique juridique appliquée, n'est pas indifférente au but économique à atteindre.

Nous avons dégagé celui-ci, au cours du texte. Le Gouvernement tend à l'aménagement d'un système corporatif confiant la direction de l'économie, à tout le moins de la production et de la circulation, aux professions et non à l'Etat.

Or, l'avènement d'un tel régime présuppose, d'une part, le retour à des conditions politiques normales, d'autre part, la formation d'un esprit communautaire à l'intérieur des professions.

La mission des Comités d'Organisation est justement de préparer l'un, en attendant l'autre.

Ainsi s'expliquent, leur caractère provisoire et la dépendance de principe dans laquelle les tiennent les pouvoirs publics.

Mais ni celle-ci, ni celui-là, n'influent sur leur structure juridique. Il s'agit, en l'occurrence, d'une question de mesure et non pas de nature.

Les collectivités professionnelles en effet, du moment où elles sont juridiquement individualisées, se polarisent autour de la notion d'intérêt collectif. Ce dernier fonde les pouvoirs du groupe sur ses membres, mais est, par ailleurs, subordonné à l'intérêt public étroitement conjugué avec lui.

On conçoit dès lors, du fait de cette interdépendance, que ces collectivités relèvent d'abord, du droit public, et du droit privé dans la mesure seulement, où l'intérêt public n'est pas en jeu.

En sorte que, d'après nous, les corporations comme les

organismes pré-corporatifs, seront toujours des personnes morales professionnelles de droit public.

Aussi bien, nous sommes convaincus que la nature publique ainsi attribuée aux professions organisées, ne menace pas plus leur indépendance, que le caractère privé ne la leur assurerait, au contraire.

Il n'est pour s'en convaincre, que d'établir d'une part, le parallèle entre la capacité juridique des groupements publics et celle des groupements privés, et constater d'autre part, que l'existence de ceux-ci à l'égal au moins de ceux-là, est soumise à l'autorité souveraine de l'Etat, comme le démontre le récent exemple des Syndicats.

Enfin, il faut admettre la nécessité pour les groupements corporatifs de disposer pour partie, des prérogatives de puissance publique, eu égard à l'interférence des intérêts public et collectif qui se produit dans leur activité, et souligner en outre, que les intérêts individuels se trouvent garantis de façon certainement plus libérale grâce à la construction jurisprudentielle de la responsabilité civile administrative qu'ils le seraient devant les tribunaux judiciaires, tenus à l'application des art 1382 et suivants, du Code Civil.

VU :

Le Doyen,

GEORGES RIPERT.

VU :

Le Président de la Thèse,

LOUIS ROLLAND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

GILBERT GIDEL.

ANNEXE

LOI DU 16 AOUT 1940

concernant l'organisation provisoire de la production industrielle

(J. O. 18 août 1940 — et rect. J. O. du 14 septembre)

ARTICLE PREMIER. — A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, seront dissous par décret les groupements généraux rassemblant, à l'échelle nationale, les organisations professionnelles patronales et ouvrières.

Pourront être dissous par décret les groupements ou organismes professionnels dont d'activité se révélerait nuisible au bon fonctionnement d'une branche d'activité ou incompatible avec l'organisation instituée par les dispositions qui suivent. Le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail fixe la destination à donner aux biens des groupements ou organismes dissous.

ART. 2. — A titre provisoire, et jusqu'à l'établissement du cadre définitif de l'organisation professionnelle, il sera créé, dans chaque branche d'activité industrielle ou commerciale dont la situation rendra cette création nécessaire, un comité d'organisation. Ce comité sera chargé, sous l'autorité du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail :

1°) d'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main d'œuvre ;

2°) d'arrêter les programmes de production et de fabrication ;

3°) d'organiser l'acquisition et la répartition des matières premières et produits nécessaires aux fabrications de la branche d'industrie considérée ;

4°) de fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main d'œuvre, les modalités des échanges des produits et des services, la régularisation de la concurrence ;

5°) de proposer aux autorités publiques compétentes les prix des produits et services ;

6°) de prendre ou de provoquer les mesures, de constituer ou de faire constituer les organismes susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité, dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés.

ART. 3. — La composition du Comité d'Organisation est fixée par décret contresigné par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail ; les membres de ce comité peuvent être proposés à l'agrément du Ministre par les organisations ou membres de la branche d'industrie considérée.

Le Ministre désigne un Commissaire du Gouvernement pour le représenter auprès du Comité d'Organisation. En cas de carence du Comité, le Commissaire du Gouvernement exerce tous les droits dévolus à ce dernier.

ART. 4. — Le Comité d'Organisation peut être autorisé, par décret contresigné par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, et par le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, à imposer aux entreprises une cotisation dont le produit couvrira les dépenses administratives du Comité.

La comptabilité du Comité d'Organisation est soumise au contrôle des deux Ministres ci-dessus désignés.

ART. 5. — Les décisions du Comité ne sont définitives qu'après avoir été approuvées par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail, qui peut déléguer, pour certaines catégories de questions, le droit d'approbation au Commissaire du Gouvernement.

ART. 6. — Le Ministre peut, sur la proposition du Comité, procéder à la réquisition, dans le cadre de la branche d'activité considérée, des matières premières, des produits, des services personnels et des entreprises. Le Comité soumet au Ministre toutes propositions utiles concernant le montant des indemnités à allouer et le payement de ces indemnités.

Les lois relatives aux réquisitions militaires sont applicables aux réquisitions ordonnées en exécution du présent article en ce qui concerne les sanctions pénales, le règlement des indemnités et les réclamations y afférentes.

ART. 7. — En cas d'infraction aux règlements édictés en exécution de l'art. 2 ci-dessus, le Comité d'Organisation propose au Ministre des sanctions qui peuvent comporter :

1°) L'interdiction temporaire ou définitive, pour le chef d'entreprise ou pour un ou plusieurs des dirigeants de l'entreprise, d'exercer des fonctions de direction dans aucune entreprise de la branche d'activité considérée ou dans aucune entreprise industrielle ou commerciale ;

2°) Une amende au profit du Trésor, à l'encontre d'une entreprise, pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires.

ART. 8. — A compter de la publication de l'arrêté ministériel portant institution du Comité d'Organisation, les syndicats, associations, groupements et organismes quelconques se proposant un rôle de représentation, de défense ou, de manière générale, d'action dans la branche d'activité considérée, sont placés sous le contrôle du Comité, qui peut exiger de chacun d'eux la production de pièces et documents quelconques, se faire représenter aux réunions des Comités ou Conseils, et subordonner à son approbation préalable l'exécution des décisions prises.

ART. 9. — Les pouvoirs conférés au Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et au Travail par la présente loi sont dévolus au Ministre Secrétaire d'Etat, Vice-Président du Conseil, aux Ministres Secrétares d'Etat aux Finances, à l'Agriculture aux Communications, à l'Instruction publique et aux Secrétares d'Etat à la Guerre, à la Marine et à l'Aviation, pour les diverses branches d'activité ressortissant à chacun d'eux.

Les décisions prises en application de la présente loi sont contresignées par le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances, toutes les fois qu'elles visent des entreprises subventionnées par l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

I

Table alphabétique des auteurs

- ALLIX Ed. — *Traité élémentaire de Sciences des Finances et de Législation Financière française*, 5^e éd., Paris, 1927.
- BARTHELEMY J. — *Précis de Droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, 1938.
- BERTHÉLÉMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e éd., Paris, 1933.
- BONNARD R. — *Précis de Droit administratif*, 3^e éd., Paris, 1941.
- BONNECASE J. — *Droit pénal et Droit disciplinaire*. Rev. Gén. du Droit de législation et de la jurisprudence, Paris, 1933.
- CASTAGNOU. — *L'organisation de la production forestière*. Collection Droit social, N° VIII.
- » *L'organisation de la production agricole*, Paris, 1941.
- CHAUVEAU et FAUSTIN-HÉLIE. — *Théorie du Code pénal*, 4^e éd., T. II.
- COLIN P. — *L'organisation corporative des pêches maritimes*. Droit social, N° 2, Paris, 1941.
- COLIN et CAPITAN. — *Cours élémentaire de Droit civil*, Paris, 1942, T. I.
- COMTE. — *La structure juridique de la nouvelle organisation professionnelle française C.I.L.*, Paris, 1942.
- CROQUEZ. — *L'organisation professionnelle*, Paris, 1941.
- CULMANN H. — *La nouvelle organisation professionnelle*, Paris, 1941.
- DALLOZ. — *Code des lois politiques et administratives*, T. II, Paris, 189.
- » *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, Paris, 1913-1938.
- DELBEZ. — *La révocation des actes administratifs*. Rev. Droit public, 1928.
- DETOEUF. — *Réflexion sur le vieux corporatisme français*. Collection du Droit social, XII. *L'organisation de la production industrielle*, 4^e fascicule, Paris, 1941.
- DUEZ P. — *De l'indépendance des autorités législatives et des autorités réglementaires dans la fixation des règles de Droit*, Th. Lille, 1914.
- DURAND. — *Idéologie et technique de la Charte du Travail*. Collection Droit social, XIII, Paris, 1942.

- ESCALIER (Docteur). — *L'organisation médico-sociale de la profession à l'échelon du Comité d'Organisation*. Droit social, N° 1, Paris, 1942.
- ESMEIN P. — *Le code des prix*. Collection Droit social, X, Paris, 1941.
- GARÇON E. — *Code pénal annoté*.
- GARRAUD et LABORDE-LACOSTE. — *Précis de Droit pénal*, Paris, 1936.
- GARRAUD R. — *Traité théorique et pratique du Droit pénal français*, 3^e éd., Paris, 1914, T. II.
- HAURIU A. — *L'utilisation en Droit administratif des règles et principes du Droit privé. Les sources du Droit en l'honneur de F. Gény*, T. III, Paris, 1935.
- HAURIU M. — *Précis de Droit administratif*, 12^e éd., Paris, 1933.
- HAYET A. — *Le régime de la cotation des Comités d'Organisation*. Droit social, N° 4, Paris, 1942.
- IZARD. — *Comités provisoires d'organisation et comités sociaux*. Collection Droit social, XIII, Paris, 1942.
- JÈZE. — *Principes généraux de Droit administratif*, 3^e éd., 5 V., 1926-1936.
- JOUSSELIN. — *L'organisation corporative du Notariat de la France*. Droit social, N°s 4 et 5, Paris, 1941.
- KEILING et LUCAS. — *L'organisation interprofessionnelle laitière*. Collection Droit social, VIII, Paris, 1941.
- KIRALY (De). — *Le Droit économique, branche indépendante de la science juridique. Les sources du Droit, en l'honneur de Fr. Gény*, T. III, Paris, 1935.
- LACHARRIÈRE (De). — *L'ordre des médecins et l'ordre des architectes*. Droit social, N°s 1, 2, 3, Paris, 1941.
- LATOURNERIE. — *L'arrêt Vézia. Conclusions*. Rev. du Droit public, Paris, 1935.
- LÉGAI, et BRETHER DE LA GRESSAYE. — *Le pouvoir réglementaire dans les institutions privées*, Paris, 1938.
- MICHOUD. — *La théorie de la personnalité morale et son application en Droit français*, 3^e éd. revue par L. Trotabas, Paris, 1932, T. I et II.
- NOYELLE M. — *L'économie dirigée selon la Loi du 16 août 1940*. Collection Droit social, VII, Paris, 1940.
- OUDIN (Mlle A.). — *L'aspect corporatif de l'organisation professionnelle de la pharmacie*. Collection Droit social, XIV, Paris, 1942.
- PERRAUD-CHARMANTIER. — *Le secret professionnel*, Paris, 1926.
- PERSONNAZ J. — *Le principe d'autorité dans les Comités d'Organisation*. Collection Droit social, IX, Paris, 1941.
- » *Le régime juridique des décisions des Comités d'Organisation*. Collection Droit social, XII, Paris, 1941.
- » *La nature juridique des Comités d'Organisation*. Droit Social, N°s 4 et 5, Paris, 1941.
- PLANIOL et RIPERT. — *Traité pratique de Droit civil*, T. I.
- ROLLAND L. — *Précis de Droit administratif*, 7^e éd., Paris, 1931.

- » *Des cas dans lesquels des réquisitions militaires peuvent être opérées et ce qu'elles peuvent atteindre.* Rev. du Droit public, 1917.
- ROLLAND et LAMPUÉ. — *Législation et finances coloniales*, Paris, 1933.
- ROUSE M. — *A propos du Droit de la répartition et de l'organisation industrielles.* Droit social, N° 1, Paris, 1942.
- SEBAG. — *La condition juridique des personnes physiques et des personnes morales avant leur naissance*, Th. Paris, 1938.
- TEITGEN P.-H. — *L'organisation professionnelle dans les décrets-lois de mai et juin 1938.* Droit social, 1938, p. 326.
- » *L'organisation provisoire de la production industrielle et les principes du Droit public français.* Collection Droit social, IX, Paris, 1941.
- » *Le contentieux des décisions des comités professionnels note sous Arrêt Cour de Paris 16 janvier 1942.* Droit social, N° 3, Paris, 1942.
- TEITGEN H. — *Le plan d'aménagement de la production et les arrêts d'usine.* Droit social, N° 3, Paris, 1942.
- THALLER et PERCEROU. — *Traité élémentaire de Droit commercial*, 8^e éd., 1931, 2t., 1 sup.
- TROTABAS. — *La responsabilité de l'Etat en Droit interne.* Rev. du Droit public, 1932.
- VIDAL et MAGNOL. — *Cours de Droit criminel et de science pénitentiaire*, Paris, 1935.
- WALINE. — *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 2^e éd., Paris, 1939.

II

Revues, périodiques et autres ouvrages

Bulletin Officiel du service des prix.

DALLOZ. *Recueil hebdomadaire de jurisprudence.*

» *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine.*

» *Répertoire pratique de jurisprudence.*

Droit social (revue et collection).

DUVERGIER. *Collection des lois et décrets.*

Gazette du Palais.

L'Informateur du commerce et de l'industrie.

Production, Paris, 1941.

Répertoire permanent de la profession.

Revue du Droit public et de la Science politique.

SIREY. *Recueil général des lois et arrêts.*

L'Usine.

Verköndungsblatt des Oberfeldkommandanten für die Departements du Nord und Pas de Calais.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE	
RÉGIME ANALYTIQUE DES COMITÉS D'ORGANISATION	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Création, Composition</i>	13
Pouvoir discrétionnaire de l'Administration.	
Compétence ratione personæ, ratione materiæ, ratione loci.	
Formes, Motifs.	
Objet (séparation ou confusion des pouvoirs).	
Dissolution.	
Révocation.	
CHAPITRE II. — <i>Attributions</i>	30
Compétence générale à fin corporative :	
A) Les Comitès d'Organisation et les entreprises : recensement, contrôle, création, extension, arrêt, dommages de guerre. Compétence sociale et professionnelle.	
B) Les Comitès d'Organisation et les Organismes :	
a) économiques : O.C.R.P.I. Sections de répartition.	
b) professionnels : Syndicats. Comitès sociaux.	
CHAPITRE III. — <i>Moyens d'action</i>	53
Participation à la puissance publique.	
A) Réquisitions, but, objet, formes, conditions : agrément des Comitès d'Organisation.	
B) Sanctions, incrimination : conditions de forme : de fonds, peines : application, exécution, nature juridique.	
C) Finances, dépenses (spécialisation), recettes : assiette, taux, recouvrement.	
CHAPITRE IV. — <i>Contrôle administratif</i>	74
Dépendance littérale, atténuation de principe.	
A) Contrôle activité professionnelle, modes :	
a) sur les personnes : nomination, révocation, subrogation.	
b) sur les actes : approbation, implicite, explicite, validité.	
B) Contrôle actes de gestion, actes matériels et financiers, régularité des écritures, opportunité des mesures financières, indépendance vis-à-vis du Ministère des Finances.	

DEUXIÈME PARTIE

NATURE JURIDIQUE

CHAPITRE V. — <i>Nature juridique</i>	87
A) Doctrine : personnalité morale, fiction, réalité, institution, application, Droit privé, Droit public, Droit collectif, Etablissements mixtes.	
B) Droit positif. Nature publique des Comités d'Organisation, Autonomie juridique, caractère professionnel, Etablissements publics professionnels.	
Arrêt Conseil d'Etat, 31-7-42, Verreries et Cristalleries d'Alfortville, note p.	

TROISIÈME PARTIE

RÉGIME SYNTHÉTIQUE DES COMITÉS D'ORGANISATION

CHAPITRE VI. — <i>Capacité juridique</i>	113
Capacité générale de principe.	
A) Principe de spécialité.	
B) Droits de puissance publique : monopole.	
C) Droits patrimoniaux : tutelle administrative, actes de commerce	
D) Droits non patrimoniaux : obligations contractuelles, délictuelles (responsabilité civile pénale), capacité d'ester en justice.	
CHAPITRE VII. — <i>Régimes juridiques, personnel, finances</i>	138
Prédominance caractère professionnel, incidence de l'intérêt public.	
A) Personnel : qualité juridique, recrutement, responsabilité administrative, responsabilité pénale. Art. 378 Code pénal.	
B) Finances : règles des finances publiques : Offices, Etablissements publics, Application possible aux Comités d'Organisation.	
CHAPITRE VIII. — <i>Recours</i>	155
Alternance caractère public et professionnel.	
A) Recours administratifs, gracieux, hiérarchiques — fondement.	
B) Recours contentieux, compétence juridictionnelle.	
a) Contentieux à fin d'annulation : recevabilité, ouvertures, effets.	
b) Contentieux à fin d'indemnité.	
Obligations contractuelles, obligations délictuelles.	
CONCLUSION	173

ANNEXE

Loi du 16 août 1940	175
BIBLIOGRAPHIE	179

